

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Marjo Mäki-Krekola

**ORGANISAATIOKULTTUUREIDEN KOHTAAMINEN KUNTIEN  
YHDISTYESSÄ**

Tarkastelussa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos

Julkisjohtamisen  
lisansiaatin-  
tutkielma

**VAASA 2014**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>KUVIOLUETTELO</b>	3
<b>TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
 <b>1. JOHDANTO</b>	 6
1.1. Kunta tutkimuskohteenä 2010-luvulla	6
1.2. Tutkimuksen lähtökohdat	11
1.3. Tutkimuksen tavoite, rakenne ja aihepiirin aikaisempi tutkimus	15
 <b>2. ORGANISAATIOKULTTUURIN ELEMENTTEJÄ</b>	 20
2.1. Organisaation ominaispiirteitä	20
2.2. Kulttuurin ominaispiirteitä	22
2.3. Organisaatiokulttuuri organisaation sosiaalisen rakenteen ilmentäjänä	27
2.3.1. Organisaatioilmapiiri, organisaation identiteetti ja imago	31
2.3.2. Organisaatiokulttuurin olemus ja yhtenäisyys	34
2.3.3. Organisaatiokulttuurin ilmentyminen	43
2.3.4. Organisaatiokulttuurin merkitys	46
2.3.5. Organisaatiokulttuurin muutos	50
2.4. Yhteenveto	54
 <b>3. KUNTALIITOS ORGANISAATIOIDEN YHDISTYMISENÄ</b>	 57
3.1. Kuntien alueellisen jaotuksen historiallinen kehitys	57
3.2. Julkisten organisaatioiden muutos	61
3.3. Organisaatiokulttuureiden kohtaaminen kuntien yhdistyessä	71
3.4. Kuntien yhdistymisen vaiheet	78
3.5. Tutkimusongelman täsmentäminen	84

<b>4. TUTKIMUKSEN METODISET VALINNAT JA AINEISTOT</b>	88
4.1. Laadullinen, tulkitseva tutkimusote	88
4.2. Haastattelut ja dokumenttiaineistot	91
4.3. Aineistojen analysointi	95
4.4. Tutkimuksen luotettavuus	96
 <b>5. ORGANISAATIOKULTTUUREIDEN KOHTAAMINEN SEINÄJOEN, NURMON JA YLISTARON YHDISTYMISPROSESSISSA</b>	98
5.1. Alueellisen kulttuurikerrostuman tarkastelu	98
5.2. Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron yhdistymisprosessi	103
5.3. Yhdistymissopimus uuden kunnan organisaatiokulttuurisena viitekehyksenä	112
5.4. Organisaatiokulttuurisen muutoksen aste	118
5.5. Kuntien yhdistyminen viranhaltijan näkökulmasta	122
 <b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	130
6.1. Keskeiset tutkimustulokset	131
6.2. Jatkotutkimuksen mahdollisuuksia	137
 <b>LÄHDELUETTELO</b>	139
 <b>LIITTEET</b>	161
LIITE 1. Haastattelupyyntö	
LIITE 2. Haastattelukysymykset	

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Kuntaudistuksen sisältö ja etenemisen aikataulu	7
Kuvio 2. Kulttuurin kerrostumat	25
Kuvio 3. Organisaatiokulttuurin suhde organisaatioon	35
Kuvio 4. Kulttuurin tasot ja niiden välinen vuorovaikutus	43
Kuvio 5. Suunniteltu muutosprosessi	63
Kuvio 6. Epälineaarinen muutosprosessi	64
Kuvio 7. Kuntien yhdistymisen vaiheet	79
Kuvio 8. Kartta kuntaliitosalueista	106

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Tutkimuksen eteneminen	17
Taulukko 2. Organisaatiokulttuuri ja sen lähikäsitteet	33
Taulukko 3. Organisaatiokulttuuritutkimusten päälinjat ja niiden yhteys organisaatioteorioihin	39
Taulukko 4. Kulttuurimuutosten tyypit ja ulottuvuudet	53
Taulukko 5. Kuntaliitoksen vaikutuksien arviointihaasteita	70
Taulukko 6. Organisaation rakenteen pohjalta muodostuvat kulttuurityypit	75



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Marjo Mäki-Krekola	
<b>Lisensiaatintutkielma:</b>	Organisaatiokulttuurien kohtaaminen kuntien yhdistyessä: Tarkastelussa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden lisensiaatti	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Esa Hyyryläinen	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2014	<b>Sivumäärä: 163</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Suomalainen kunnallishallinto on parhaillaan historiansa voimakkaimmassa murrosvaiheessa, joka on luonteeltaan samalla myös mittava organisaatiokulttuurinen muutos. Etenkin 2010-luvulla kuntiin kohdistuneet uudistukset ovat olleet sekä päällekkäisiä että ristikkäisiä, mutta samalla myös laajoja ja kokonaisvaltaisia reformeja. Tämän kehityksen myötä kunnat ovat siirtymässä niille ominaisesta hallinnan byrokratiasta toiseen äärilaitaan, jossa muutos on jatkuvaa ja siihen on reagoitava herkästi.

Tutkimuksessa organisaatiokulttuuria tarkasteltiin yhtenä organisaatioiden yhdistymiseen vaikuttavana tekijänä tilanteessa, jossa peruspiirteiltään ja perustehtävältään samankaltaiset organisaatiot yhdistyvät. Tutkimuksen tarkoituksena oli pyrkiä ymmärtämään miten kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit rajoittavat ja mahdollistavat kuntaliitoksia organisaatioiden yhteenliittymisenä. Tämän lisäksi hahmotettiin organisaatiokulttuurin olemukseen ja muovautumiseen liittyviä tekijöitä sekä tarkasteltiin sitä, millainen muutos kuntaliitos organisaatioiden yhdistymisenä on. Tutkimusongelmaa lähestyttiin moni-kuntaliitoksen toteuttaneen kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta.

Tutkimuksen viitekehys rakentuu organisaation, kulttuurin ja organisaatiokulttuurin keskeisten elementtien määrittelystä. Kyseessä on organisaatioiden yhdistymistä tarkasteleva hallintotieteellinen tutkimus, joka edustaa laadullista, tulkitsevaa ja ymmärtävää tutkimusotetta. Tutkimus on yhteen kuntaliitokseen keskittynyt tapaustutkimus, jonka tiedonkeräysmenetelmänä on käytetty teemahaastattelua.

Kuntaliitos näyttäytyy organisaatioiden yhdistymisenä ainutkertaisena tapahtumana, joka vaatii onnistuakseen usean, sekä kunnan sisäisten että kuntien toimintaympäristöstä kumpuavien tekijöiden samanaikaista onnistumista. Jokaisella organisaatiolla on oma, ainutlaatuinen, yhteisen historian ja kokemusten myötä kehittynyt organisaatiokulttuurinsa, joka ilmentää organisaation sosiaalista rakennetta ja antaa jäsenilleen mallin organisaatiolle ominaisista tavoista toimia ja ajatella. Organisaatiokulttuurin muutos on tyypillisesti hidasta ja muuttaminen vaikeaa. Kuntaliitoksessa kaksi tai useampia kunta yhdistyy uudeksi kuntakokonaisuudeksi, jolloin niiden organisaatiokulttuurit kohtaavat ja asemoituvat toisiinsa eri tavoin.

Tutkimustulosten mukaan kuntien organisaatiokulttuureiden välillä on eroja, joiden nähdään johtuvan muun muassa kuntien rakenteesta ja kunnassa vallitsevan ja politiikan ja hallinnon suhteesta. Kuntien yhdistyminen edellyttää aina myös jonkinasteista organisaatiokulttuurista muutosta. Liitostilanteessa organisaatiokulttuuri mahdollistaa uuden kunnan toiminnan jatkuvuutta, mutta voi samalla hidastaa tai estää uusien toimintatapojen kehittymistä. Ennen kuntien yhteisen toiminnan vakiintumista korostuu kuntien yhdistymissopimuksen merkitys uuden kunnan organisaatiokulttuurisen viitekehyksen määrittäjänä. Kuntaliitoksen tapauskohtaisuudesta johtuen voivat kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit toimia sekä liitosten toteuttamista rajoittavina että mahdollistavina tekijöinä.

---

**AVAINSANAT: kunta, kuntaliitos, muutos, organisaatiokulttuuri**

## 1. JOHDANTO

### 1.1. Kunta tutkimuskohteena 2010-luvulla

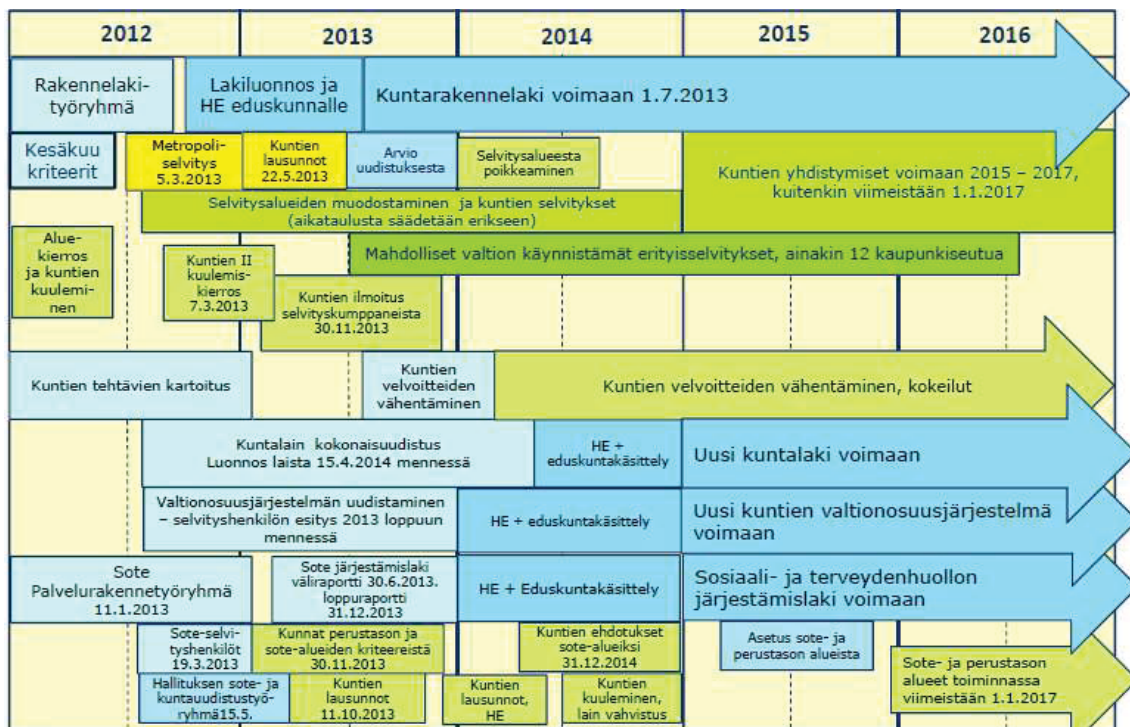
Tulevaisuudentutkija Mika Mannermaan (2008: 26–27) mukaan tässä ajassa tapahtuvien muutosten määrä ja tahti on kovempaa kuin koskaan aikaisemmin ihmiskunnan historiassa. Erityisesti viimeisen 40 vuoden aikana muutosvauhti on ollut huimaava. Myös suomalainen kunnallishallinto on parhaillaan historiansa voimakkaimmassa murrosvaiheessa. Kunnat hakevat uudentyyppisiä organisointi- ja toimintamalleja, jotka muuttavat niille tyypillisiä päätöksentekomalleja ja johtamisjärjestelmiä. Tämä muutos on samalla mittava organisaatiokulttuurinen muutos.

Niin sanottua perinteistä kunnallishallintoa on jo 1980-luvun lopulta lähtien uudistettu muun muassa vapaakuntakokeilun, tulosjohtamisen ja erityisesti 1990-luvulla jalansijaa saaneen uuden julkisjohtamisen (*New Public Management* - *NPM*) keinovalikoiman kautta. Näistä etenkin NPM-johtamismalli korosti taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvoja julkisen hallinnon toiminnassa (Lähdesmäki 2003: 66). 2000-luvulla kunnallishallinnon uudistuksen painopiste siirtyi enemmän verkostohallintaa (*Governance*) ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia korostavaan toimintamalliin. (Haveri, Majoinen ja Jäntti 2009: 28.)

Myös Pohjoismaissa on 2000-luvulla uudistettu maiden hallinnollisia rakenteita. Rakennemuutosten taustalla on ollut ajatus siitä, että nykyiset hallinnolliset rakenteet eivät ole kestäviä ja julkisen sektorin kasvua tulisi hillitä. Uudistusprosesseihin ja hallintoratkaisuihin on vaikuttanut etenkin kunkin maan poliittinen kulttuuri, joka on ohjannut maat erilaisiin rakenneratkaisuihin. Tanskassa ja Ruotsissa on uskottu suuriin kokonaisuudistuksiin kun taas Norjassa ja Suomessa ilmennyt kuntien uudistusvastaisuus on vaikuttanut valtion toimenpiteitä hillitsevästi. Muissa Pohjoismaissa on haettu uudistusten osalta hallintorakenteiden yhtenäisyyttä, mutta Suomessa kunnille on annettu vapaus valita palveluntuotannon malli ja kuntayhteistyön muoto. (Sandberg 2006: 178–182, 185.)

2010-luvulla on kuntiin kohdistunut useita toisiaan seuraavia, päällekkäisiä ja ristikkäisiäkin uudistuksia. Vuosina 2005–2012 toteutettu laaja-alainen kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke vaikutti kuntien rakenteisiin ja palvelujen järjestämisen tapoihin sen aikana toteutettujen monilukuisten kuntaliitosten ja kuntien muodostamien yhteistoiminta-alueiden kautta. Se kuitenkin lisäsi toimintamuotojen kirjoa ja monimutkaisti johtamista. Kunta- ja palvelurakenne ei vahvistunut kaikilla alueilla niin, että palveluiden saatavuus olisi turvattu pitkällä aikavälillä. Uudistus sai kritiikkiä etenkin hankkeen vapaaehtoisuuteen perustuvasta luonteesta. (Haveri ym. 2009: 29–30; Niiranen, Joensuu ja Martikainen 2013: 13; Valtiovarainministeriö 2012a: 30–31.)

Kataisen hallituksen vuonna 2011 aloittama hyvin laaja ja moniosainen kuntauudistus on painottanut vahvoihin peruskuntiin perustuvaa kuntarakennetta. Uudistukseen on samanaikaisesti kytketty sosiaali- ja terveydenhuollon, valtionosuusjärjestelmän, kuntalain kokonaisuudistukset sekä Etelä-Suomen metropolialueen ratkaisut. (Hallitusohjelma 2011: 75–76.) Kuvio 1 havainnollistaa kuntauudistuksen kokonaisuutta.



Kuvio 1. Kuntaudistuksen sisältö ja etenemisen aikataulu (Suomen Kuntaliitto 2014).



Nämä uudistukset ovat edenneet rinnakkain siten, että 1.7.2013 voimaan tulleen Kuntarakennelain velvoittamana suuri osa Suomen kunnista selvittää parhaillaan kuntaliitoksen mahdollisuutta Kuntarakennelain 4 §:ssä määrättyjen selvityspäätösten johdosta. Valtionosuusjärjestelmän uudistus, jossa järjestelmää pyritään yksinkertaistamaan ja selkeyttämään muun muassa laskentakriteerejä vähentämällä ja päällekkäisyyksiä poistamalla, on edennyt eduskunnan käsittelyyn (Valtiovarainministeriö 2014a). Ehdotus uudeksi kuntalaiksi on puolestaan kuntien lausuntokierroksella. Sitä on luonnehdittu kuntien kokonaisohjasta vahvistavaksi, valta- ja vastuusuhteita selkeyttäväksi ja kuntalaisten osallistumista korostavaksi. (Valtiovarainministeriö 2014b.)

Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoispalveluiden yhdentymiseen tähtäävä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on edennyt takkuilevasti, erityisesti sitä on hankaloittanut sen vahva kytkentä kuntarakennemuutokseen. Maaliskuussa 2014 hallitus ja oppositio yhdessä ilmoittivat sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen mallista, jossa palvelut siirtyvät kunnilta viiden alueellisen järjestäjän vastuulle. Nämä niin sanotut sote-alueet vastaavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä, mutta eivät itse tuota niitä vaan näiden palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuu erotetaan toisistaan. (Valtiovarainministeriö 2014c; Sosiaali- ja terveysministeriö 2014.)

Alustavien tietojen mukaan sote-alueet ovat hallinnoltaan kuntayhtymiä ja niiden johdossa on myös kuntien edustajia, sillä toiminta rahoitetaan kuntien taholta. Hyvin merkittävä osuus eli noin puolet kuntien budjettivaroista siirtyy uudistuksen myötä sote-alueiden käyttöön. Tärkeimpänä päätöksenteon välineenä toimii niin kutsuttu järjestämis päätös, jolla määritellään muun muassa miten palvelut järjestetään ja rahoitetaan, voimavarat kohdennetaan ja varmistetaan lähipalveluiden säilyminen. Esitys sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä lähtenee lausunnon kuntiin elokuussa 2014. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014.)

Samassa yhteydessä erotettiin kuntarakenne- ja sosiaali- ja terveystalouden uudistukset toisistaan ja niiden valmistelua jatketaan omina kokonaisuuksinaan. Tämä linjaus ei kuitenkaan poistanut kuntien Kuntarakennelain mukaista velvollisuutta selvittää kuntaliitoksia. (Valtiovarainministeriö 2014c.) Lisäksi pysäytettiin valmisteilla ollut

Kuntarakennelain täydennys, jossa valtioneuvoston toimivaltaa olisi laajennettu kuntaliitostilanteissa kaupunkiseutuperusteet täyttävillä alueilla. Tämä olisi tarkoittanut mahdollisuutta pakkoliittää yhdeksällä nimetyllä kaupunkiseudulla keskuskaupunkia tiiviisti ympäröivä pienempi kehyskunta keskuskaupunkiin tiettyjen kriteerien täytyessä. (Valtiovarainministeriö 2014d.)

Näin suurten kuntauudistusten ollessa meneillään on kuntaliitosten vaikutusten arvioiminen entistä vaikeampaa. Erityisesti sote-uudistuksen merkitys kuntien toiminnalle tulee olemaan niin huomattava, että liitospäätöksiä oletettavasti jarrutellaan ennen sen sisällön tarkentumista. Molemmissa uudistuksissa on kysymys alueellisesta uudelleenorganisoinnista, joihin myös alueiden ja kuntien kulttuureilla on oma vaikutuksensa.

Suomessa on tällä hetkellä 320 kuntaa, joista 107 on kaupunkeja. Kunnat ovat kooltaan kohtalaisen pieniä, sillä keskimääräinen kuntakoko on noin 16 000 asukasta/kunta ja hieman yli puolessa kunnista on alle 6 000 asukasta. (Kuntajaot ja asukasluvut 2014; Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 2013.) Kunta edustaa pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaista alueellista ja hallinnollista perusyksikköä, jolle on ominaista vahva perustuslain suojaama itsehallinto, merkittävä verotusoikeus sekä laaja tehtäväkenttä (Niemi-Iilahti 2007: 93–94). Vuonna 2013 tehdyn selvityksen mukaan kunnilla on 535 lakisääteistä tehtävää (Hiironniemi 2013: 17–18). Tätä sekä pohjoismaisessa että kansainvälisessä vertailussa erittäin suureksi osoittautunutta tehtäväjoukkoa ei kuitenkaan ole millään tavoin priorisoitu (Haveri, Laamanen ja Majoinen 2003: 21–22).

Tätä tehtäväjoukkoa voidaan kuitenkin ryhmitellä eri tavoin, esimerkiksi Mäkinen (1992: 18) jakaa sen ohjaus-, palvelu- ja poliittisiin tehtäviin. Meklin ja Pekola-Sjöblom (2012: 59) ryhmittelevät puolestaan kuntien tehtävät palvelujen järjestämisen, alueen kehittämisen ja demokraattiseen ryhmään. Eri tehtäväryhmiä tarkasteltuna sopivan ja riittävän kunnan koko näyttää erilaiselta; aluekehityksen näkökulmasta kunnan koko voi olla liian pieni kun taas demokratian tai palveluntuotannon näkökulmasta kunnan koko voi toisaalta olla liian suuri. Käytännössä kunta kuitenkin voi olla ainoastaan yhden kokoinen.

Kunnan tehtävien ja roolin muutosta kuvataan eräässä tutkimuksessa muutoksena 1970-luvulla alkaneesta kulta-ajasta nykyiseen 2010-luvun kaaokseen. (Haveri, Airaksinen ja Paananen 2013: 85–86.) Hyvinvointivaltion rakentamisen ja kehittämisen ajoista on tultu tilanteeseen, jossa kuntien keskeisiä haasteita ovat niiden yhteiskunnalliseen rooliin, toiminnan edellytyksiin ja hallinnan mahdollisuuksiin liittyvät kysymykset. Tällaisia ovat muun muassa väestön ikääntymisen, terveydenhuollon kustannusten nousun ja teknologian kehittymisen sekä kaupunkikeskuksiin suuntautuvan massamuuton aiheuttamat kysymykset. (Harisalo, Rannisto ja Stenvall 2012: 56.)

Erityisesti kuntarakenteen ohjautuminen kohti suurempia kuntakokoja on vaikuttanut käsityksiin kuntien roolista, itsehallinnosta, tehtävistä ja lähidemokratiasta. Kuntien välillä on jo tapahtunut eriytymistä, jossa kunnat ovat hiljalleen ryhmittyneet kolmeen ryhmään: pääkaupunkiseudun alueen käsittävään metropolialueeseen, suuriin kaupunkeihin sekä pieniin kuntiin (Kolehmainen 2011: 121). Tämä tekee kuntien samankaltaiseen muottiin sovittamisesta hankalaa, sillä esimerkiksi kuntaliitoksesta saatavat hyödyt poikkeavat väestöltään tai elinkeinoelämältään kasvavilla ja supistuvilla alueilla samoin kaupunkiseutujen ja harvaanasuttujen seutujen välillä. (Meklin ym. 2012: 59).

Kunnat ovat muovautuneet kulloisenkin vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaan. 2000-luvulla yhteiskunnallinen kehitys on sisältänyt sekä alueita yhteenliittäviä ja yhdenmukaistavia, että hallintaa hajottavia piirteitä. Kuntien horisontaalisen yhteistyön ja kuntaliitosten näkökulmasta tarkasteltuna muutos on ollut alueita yhdistävä. Kunnallishallinnon näkökulmasta kehitys on kuitenkin pirstonut aiempia hierarkkisia hallintajärjestelmiä verkostomaisiksi ja hankalammin ohjattaviksi hallintajärjestelmiksi. Päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus ja läpinäkyvyys ovat saattaneet heikentyä ja vaikuttaa hallinnan tapojen erilaistumiseen eri osissa maata. Kunnat ovat tilanteessa, jossa niiden on tehtävä suuria strategisia valintoja esimerkiksi kuntaliitoksesta tai palvelujen järjestämisen tavoista, mutta nopeasti muuttuvan toimintaympäristön myötä on päätösten seurausten ennakointi vaikeutunut. Kuntatutkijoiden arvioiden mukaan kunnissa ollaan siirtymässä perinteisestä hallinnan byrokratiasta toiseen äärilaitaan, jossa muutos on jatkuvaa ja siihen on reagoitava herkästi. (Haveri ym. 2009: 31.)

## 1.2. Tutkimuksen lähtökohdat

Kiihtyvästä muutostahdista huolimatta suomalaisten kuntien toimintamallille on edelleenkin tyypillistä hierarkkisuus, byrokraattisuus sekä muotosidonnaisuus (Tiihonen ja Ylikangas 1992: 275). Nämä kuntien organisaatiokulttuurillekin tyypilliset piirteet hidastavat tai joskus jopa estävät kuntien toiminnan kehittämistä ja hankaloittavat uusien toimintatapojen käyttöönottoa (Haveri ja Majoinen 2000: 20). Tämän tutkimuksen lähtökohtaisena taustaoletuksena on, että kuntien organisaatiokulttuureissa on kuitenkin selkeitä kuntakohtaisia eroja.

Kuntaliitoksessa kaksi tai useampi kunta yhdistyy uudeksi kuntakokonaisuudeksi, jolloin olemassa olevat hallintorakenteet ja järjestelmät muuttuvat. Tässä yhteydessä myös kuntien organisaatiokulttuurit kohtaavat ja muotoutuvat uudelleen. Kuntaliitosta valmisteltaessa keskitytään tyypillisesti uuden kunnan rakenteisiin, palveluntuotannon malleihin ja prosesseihin organisaatiokulttuureiden sopeuttamisen jäädessä vähemmälle huomiolle (Orenius 2009: 118–119). Tutkimuksen painopiste on yhteen liittyneiden kuntien olemassa olevien organisaatiokulttuureiden kohtaamisen tarkastelussa.

Organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan tietyn ryhmän yhteisen historiansa aikana oppimia kirjoittamattomia havainto-, ajattelu- ja toimintatapoja (Schein 1987: 26–27). Organisaatiokulttuuri ilmenee näin ollen organisaation henkisissä ilmiöissä eli siinä, miten tietyn organisaation jäsenet ymmärtävät, arvostavat ja tulkitsevat asioita. Se määrittelee myös, millä tavoin asioita organisaatiossa ilmaistaan ja mikä on organisaatiossa hyväksyttyä ja mikä ei. Tällä ei tarkoiteta yksilöiden käytöstä vaan sitä näkymätöntä yhteistä koodistoa, joka on käyttäytymisen taustalla. (Alvesson 2009: 179–183.)

Organisaatiokulttuuri mielletään yleensä sekä yleiseksi, että ainutlaatuiseksi ilmiöksi. Tällöin nähdään, että kaikilla organisaatioilla on oma, yhteisen historian ja kokemusten myötä kehittynyt organisaatiokulttuurinsa, mutta kunkin organisaation kulttuuri on aina uniikki. Organisaatioiden kulttuurit sisältävät sekä eroavaisuuksia että yhtäläisyyksiä niiden luonteen, monimutkaisuuden, intensiteetin ja laajuuden suhteessa. (Schall 1983: 558.) Näin ollen kahdella rakenteiltaan ja perustehtäviltään samanlaisella organisaa-

tiolla, kuten kunnalla, voi olla erilainen organisaatiokulttuuri. Toisaalta samantyyppisiä organisaatiokulttuureita voi löytyä lähtökohtaisesti hyvinkin erilaisista organisaatioista (Schein 1987: 134–135). Tässä tutkimuksessa pyritään tulkitsemaan myös sitä, millainen muutos perustehtävältään ja hallintorakenteeltaan samankaltaisten, mutta historiallisen kehityksen ja alueellisten erityispiirteiden muovaamien kuntaorganisaatioiden yhdistyminen on.

Kuntaliitoksen katsotaan usein olevan valmis siinä vaiheessa kun kunnat aloittavat yhteisen taipaleensa. Organisaatiokulttuurin näkökulmasta muutos on kuitenkin tuolloin vasta alkamassa ja esimerkiksi organisaatiokulttuuriset erot paljastuvat usein vasta tässä vaiheessa. Organisaatiomuutoksen ajallisessa tarkastelussa havaitaan, että organisaatioiden rakenteet ja prosessit muovautuvat suhteellisen nopeasti, mutta organisaatiokulttuurin muutos kestää paljon pitempään. Organisaatiokulttuurin muutos saattaa lopulta olla ainoastaan osittainen tai tulos voi olla muuta kuin mihin oli alun pitäen pyritty (Mills, Dye ja Mills 2009: 71). Koska organisaatiokulttuuri sijaitsee organisaation sosiaalisissa syvärakenteissa, on sen muuttaminen tyypillisesti erityisen vaikeaa ja hidasta (Burke 2011: 11).

Haverin ja Majoisen (2000: 98) mukaan kuntaliitos on äärimmäisen hankala ja herkkä prosessi, jossa rationaaliset ja irrationaaliset voimat jylläävät ja jonka tarpeellisuutta on vaikea yksiselitteisesti perustella. Tätä taustaa vasten on heidän mielestään ihme, että kuntaliitoksia ylipäänsä toteutuu ja etenkin, jos uusi kunta toimii alusta lähtien hyvin ja tehokkaasti. Kuntaliitosten toteutumiseen vaikuttavatkin poikkeuksellisen monet tekijät. Tällaisia ovat kuntayhteisön identiteettiin, organisaatiokulttuuriin, historiaan, politiikkaan ja valtaan liittyvät seikat sekä yksilöiden ja sidosryhmien eduntavoittelu. Tilannetta monimutkaistavat edelleen kuntien aikaisemmin tekemät ratkaisut eli niin sanotut polkuriippuvuudet.

Kuntaliitostutkimuksista saatuja tuloksia ei lopulta voida kovin luotettavasti yleistää, vaan kuntarakenteiden muutokset liittyvät kiinteästi kunkin kunnan ulkoisiin ja sisäisiin tilanne- ja sijaintitekijöihin. Tästä syystä kuntaliitokset ovat aina ainutlaatuisia, ne etenevät eri tavoin ja myös samankaltaisten kuntien kehityspoluissa voi olla eroja.

(Puustinen 1998.) Kuntaliitoksesta koituneiden hyötyjen tai haittojen osoittaminen ei ole yksiselitteistä ja luotettavaa vertailuasemaa ennen ja jälkeen liitoksen on hyvin vaikea saavuttaa. Kuntaliitosta ei voida pitää automaattisena ratkaisuna kuntien ongelmiin, mutta ei myöskään suoranaishana ”onnettomuutena”. Kuntaliitostutkimus on siis tulkinnaltaan aina tilannesidonnaista. (Leinamo 2004: 130–132; Mäkinen 1992: 73–74.)

### *Seinäjoki kuntaliitostutkimuksen kohteena*

Tutkimuksen empiirisen tarkastelun kohteena oleva Seinäjoki on 2000-luvulla toiminut poikkeuksellisen aktiivisesti kuntaliitosten selvittämisessä ja toteuttanut kaksi kuntaliitosta: vuonna 2005 se yhdistyi Peräseinäjoen kanssa ja vuonna 2009 Nurmon ja Ylistaron kanssa. Lisäksi vuonna 2012 oli vireillä osakuntaliitos Ilmajoen kunnan Munakan kylän aloitteesta, jossa ehdotettiin alueen siirtämistä osaksi Seinäjoen kaupunkia sen sijainnin ja luontaisen asiointisuunnan perusteella. Seinäjoen myönteisestä kannasta huolimatta (Seinäjoen kaupunginvaltuusto 2012) asettui Ilmajoki asiassa ehdottoman kielteiselle kannalle ja asia raukesi (Ilmajoen kunnanvaltuusto 2012).

Vuonna 2013 Seinäjoki aloitti omaehtoisen kuntarakenneselvityksen yhdessä Kurikan ja Jalasjärven kanssa. Selvityksen keskeisenä painopistealueena oli tuoda esiin alueen kilpailukykyyn ja vetovoimaisuuteen liittyvät haasteet ja mahdollisuudet. Kuntaliitoksen selvitysmies päätyi esittämään kuntien yhdistymistä. (Kuntarakenneselvitys 2013.) Jalasjärvi ja Kurikka tekivät lisäksi kahdenvälisen kuntarakenneselvityksen, jota perusteltiin muun muassa yhteiseksi koetuilla arvoilla ja kuntien samankaltaisella maaseutu-kaupunkimaisella perusrakenteella. Selvityksen pohjalta selvitysmies päätyi esittämään Jalasjärven ja Kurikan yhdistymistä. (Kurikka-Jalasjärvi yhdistymisselvitys 2014.)

Valtiovarainministeriö määräsi kuitenkin vuoden 2013 lopussa Kuntarakennelain 15 §:n perusteella erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi Jalasjärven ja Seinäjoen välillä. Tämä johtui Jalasjärven kriisikuntastatuksesta, johon oli syynä kunnan ylläpitämän Jalasjärven aikuiskoulutuskeskuksen oppisopimuskoulutusta varten myönnettyjen 35 miljoonan euron valtionosuuksien takaisinperintä. Erityisen kuntajakoselvityksen tehneet kuntajakoselvittäjät esittivät Jalasjärven liittämistä Seinäjokeen 1.1.2016 lukien. (Seinäjoen kaupunginvaltuusto 2014.)

Mielenkiintoisessa tilanteessa kuntien valtuustot tekivät huhtikuussa 2014 omat päätöksensä yhdistymisestä siten, että Seinäjoki hyväksyi liitoksen Jalasjärven kanssa (Seinäjoen kaupunginvaltuusto 2014). Jalasjärven kunnanvaltuusto (2014) päätyi esittämään liitosta Kurikan kanssa kuten myös Kurikassa (Kurikan kaupunginvaltuusto 2014), jossa valtuutetut hyväksyivät liitoksen Jalasjärven kanssa. Valtiovarainministeriö sai punnittavakseen Jalasjärven osalta kaksi mahdollisuutta; Jalasjärven ja Kurikan vapaaehtoisen yhdistymisen tai Jalasjärven pakkoliittämisen Seinäjokeen.

Valtioneuvosto antoi historiallisen päätöksen 12.6.2014, jossa se käytti ensimmäistä kertaa oikeuttaan yhdistää kriisikunta toiseen kuntaan vastoin toisen tai molempien kuntien tahtoa. Päätös perustuu vuonna 2013 voimaan tulleeseen Kuntarakennelakiin, jossa säädetään valtioneuvoston oikeudesta päättää kriisikuntien yhdistymisestä vastoin niiden tahtoa, jos se on välttämätöntä kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Lain nojalla valtioneuvosto päätti pakkoliittää Lavian Poriin ja Tarvasjoen Lietoon vuoden 2015 alusta. Samalla päätöksellä hyväksyttiin Jalasjärven ja Kurikan liitos vuoden 2016 alusta vapaaehtoisena yhdistymisenä ja hylättiin erityisen kuntajakoselvityksen esitys Jalasjärven ja Seinäjoen yhdistymisestä. Valtioneuvosto arvioi, että liitos Kurikan kanssa riittää turvaamaan kuntalaisten palvelut eikä Jalasjärven pakkoliittämistä Seinäjokeen katsottu tarpeelliseksi. (Valtiovarainministeriö 2014e.)

Tämän tutkimuksen tapauskohde Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos vaikuttaa-kin näin ollen olevan osa suurempaa ja jatkuvaa Seinäjoen kaupungin rakentumista. Jalasjärven Seinäjoki menetti kuntaliitoskumppanin, joka olisi vahvistanut Seinäjoen alueellista asemaa suurena kaupunkiseutuna, mutta samalla tuonut mukanaan kireässä taloustilanteessa olevalle Seinäjoelle melkoisen velkataakan. Seinäjoki oli kuitenkin arvioinut liitoksen Jalasjärven kanssa pitkällä tähtäimellä vahvistavan alueen elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä. (Seinäjoen kaupunginvaltuusto 2014.)

Parhaillaan Seinäjoella ollaan aloittelemassa valtion taholta määrätyn erityisen kuntajakoselvityksen toimittamista Ilmajoen, Isonkyrön, Kuortaneen, Alavuden ja Seinäjoen välillä. Selvityksestä odotetaan perusteita, joilla voidaan arvioida kaikkien tai joidenkin kuntien edellytykset yhdistyä yhdeksi tai useammaksi kunnaksi. (Valtiovarainministeriö 2014f.) Näistä kunnista esimerkiksi Ilmajoki on tiiviissä työssäkäynti- ja talousalue-

yhteydessä Seinäjokeen, mutta on korostanut itsenäisyyttään ja ilmaissut haluttomuuttaan kuntaliitoksiin. (Selvityksperusteiden tarkastelua maakunnittain 2013.)

### 1.3. Tutkimuksen tavoite, rakenne ja aihepiirin aikaisempi tutkimus

Kuntaliitoksia on Suomessa tutkittu suhteellisen laajasti, mutta meneillään oleva kuntarakenteen murrosvaihe tekee aiheesta edelleen ajankohtaisen ja siksi aihepiiriin liittyvän tutkimustiedon tuottaminen on tärkeää. Organisaatiokulttuuri antaa kuntaliitostarkastelulle hieman harvemmin käytetyn näkökulman, mutta on organisaatiomuutoksiin olennaisesti liittyvä ja vaikuttava seikka. Tutkimuksessa tutkitaan kahta ilmiötä, kuntaliitosta ja organisaatiokulttuuria, joihin liittyvät ainutlaatuisuus ja tapauskohtaisuus tekevät niistä kuitenkin vaikeasti yleistettäviä ja vahvasti tilannesidonnaisia.

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien organisaatiokulttuureiden kohtaamista kuntaliitostilanteessa. Teoreettisen ja empiirisen tutkimusaineiston avulla pyritään ymmärtämään kuntien organisaatiokulttuurin olemusta ja ilmenemistä sekä tarkastelemaan kuntaliitosta organisaatioiden yhteenliittymistä kuvaavana muutostilanteena. Keskeisenä tavoitteena on tulkita organisaatiokulttuurin osuutta organisaatioiden yhteenliittymisen muutosdynamikassa eli siinä, millaisia haasteita tai mahdollisuuksia kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit luovat kolmen perustehtävältään samankaltaisen kuntaorganisaation yhdistyessä. Tutkimusongelmaa tarkastellaan vuonna 2009 tapahtuneen Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron monikuntaliitoksen kautta kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta.

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntien yhteenliittyminen on kiinnostava tutkimustapaus, sillä liitoskunnista Nurmossa ilmeni voimakasta kuntaliitosvastaisuutta ja kuntaliitospäätös tehtiin kunnanvaltuustossa yhden äänen enemmistön turvin. Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista, että Seinäjoen kuntaliitosta pidetään yleisesti suhteellisen hyvin onnistuneena kuntaliitoksena. Seinäjoki kuuluu myös siihen harvalukuisen joukkoon suomalaisia kuntia, jotka suhtautuvat kuntaliitoksiin myönteisesti ja joka jatkuvasti toimii aktiivisesti uusien kuntaliitosten puolesta.



Tutkimuksen empiirisen osuuden näkökulmaksi on valittu kunnan johtavien viranhaltijoiden perspektiivi. Tämä organisaatiohierarkian ylimmillä tasoilla toimiva ryhmä on kuntaliitosprosessissa yleensä keskeisessä asemassa jo kuntaliitoksen selvitysvaiheessa ja sillä on suuri vastuu liitoksen valmistelusta, käytännön toteuttamisesta sekä uuden yhteisen kunnan toimintamallin muovaamisesta. Kuntaliitoksen konkreettisimmat vaikutukset ja siitä saatavien hyötyjen odotukset kohdistuvat yleensä vahvimmin kuntien hallintoon ja tukipalveluihin esimerkiksi päällekkäisten toimintojen poistamisena. Virkamies toimii kuntaliitosprosessissa näin ollen sekä muutoksen johtajana että muutoksen kohteena.

Pohjimmiltaan kyseessä on organisaatioita tarkasteleva tutkimus, mikä on hallinnon ja johtamisen ohella hallintotieteiden keskeistä tutkimusaluetta. Organisaatiokulttuuria tarkastellaan hallintotieteelle ominaisella monitieteellisellä lähestymistavalla. (Salminen 2011: 311, 319.) Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat kunta, organisaatio, organisaatiokulttuuri, muutos ja kuntaliitos. Teoreettinen viitekehys muodostuu organisaatiokulttuurin ja sen muovautumiseen sekä organisaatioiden yhdistymiseen liittyvien mallien tarkastelusta kuntakontekstissa. Tiedonkeräysmenetelmänä käytetään teemahaastattelua ja dokumenttianalyysia.

Tutkimuksen tavoitteeseen pyritään seuraavan tutkimusongelma kautta:

**Miten kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit rajoittavat ja mahdollistavat kuntaliitoksia organisaatioiden yhteenliittymisenä?**

Tutkimuksen pääkysymystä tuetaan kahdella täydentävällä kysymyksellä:

- **Mitä organisaatiokulttuuri on ja miten se muovautuu?**
- **Millainen muutos kuntaliitos on organisaatioiden yhteenliittymisenä?**

Lisäkysymyksistä ensimmäinen on teoriapainotteinen ja siihen pyritään vastaamaan tutkimuksen teoreettisessa osuudessa. Toinen lisäkysymys puolestaan tukee pääkysymystä sekä teoreettisen että empiirisen tarkastelun kautta.

Tutkimusraportin luku yksi esittelee kuntien nykytilannetta, tutkimuksen lähtökohtia ja rakennetta sekä läpikäy lyhyesti aiheeseen liittyvää aiempaa tutkimusta. Tutkimuksen keskeiset käsitteet määritellään seuraavaksi: luvussa kaksi esitellään organisaatiokulttuurin keskeiset elementit ja tutkimussuuntaukset ja pohditaan organisaatiokulttuurien muovautumiseen ja kohtaamiseen liittyviä tekijöitä. Luvussa kolme tarkastellaan kuntaliitosta hahmottamalla sitä julkisen sektorin organisaatioille tyypillisen muutoksen kautta. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja aineistot kuvaillaan luvussa neljä ja samalla pohditaan niiden luotettavuutta. Pääluvussa viisi esitellään keskeiset tutkimustulokset ja niiden tulkinnat. Viimeisessä luvussa kuusi vedetään yhteen tutkimuksen johtopäätökset ja pohditaan jatkotutkimuksen mahdollisuuksia. Tutkimuksen eteneminen kuvataan tarkemmin taulukossa 1.

Taulukko 1. Tutkimuksen eteneminen.

<b>Tutkimuksen tavoite ja tehtävä</b>	Kuntien organisaatiokulttuurien kohtaamiseen liittyvien seikkojen ymmärtäminen ja tulkitseminen kuntaliitos-tilanteessa
<b>Tutkimuskysymys täydentävine kysymyksineen</b>	Miten kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit rajoittavat ja mahdollistavat kuntaliitoksia organisaatioiden yhteenliittymisenä? - Mitä organisaatiokulttuuri on ja miten se muovautuu? - Millainen muutos kuntaliitos on organisaatioiden yhteenliittymisenä?
<b>Teoreettinen viitekehys</b>	Organisaatiokulttuurin muovautuminen ja organisaatioiden yhdistyminen muutostilanteena
<b>Empiirinen ulottuvuus</b>	Toteutuneen kuntaliitoksen ja kuntien organisaatiokulttuureiden kohtaamisen tarkastelu kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta
<b>Johtopäätökset</b>	Keskeiset tutkimustulokset ja jatkotutkimusmahdollisuudet

*Aihepiiriin liittyvä aikaisempi tutkimus*

Etenkin liiketaloustieteissä organisaatiokulttuuria on tutkittu tekijänä, joka organisaatiofuusioissa (merger) vaikuttaa yhdistymisen tulokseen (Buono ja Bowditch 1989; Cartwright ja Cooper 2002; Vaara ja Tienari 2003). Yhteiskuntatieteissä organisaatiokulttuureiden kohtaamista on tutkittu esimerkiksi oikeudenmukaisuuden (Taskinen 2005) sekä yritysfuusiotilanteessa syntyvien jännitteiden näkökulmasta (Pitkänen 2006).

Väitöskirjatasoista tutkimusta organisaatiokulttuurin ja kuntaliitosten yhteydestä ei Suomessa ole vielä tehty, mutta aihetta on käsitelty pro gradu-tutkimuksissa. Esimerkiksi Marja Kärkkäisen (2005) Haminan ja Vehkalahden kuntaliitosta käsitellessä tutkielmassa tuli esiin yhteisen organisaatiokulttuurin muodostumisen vaatima pitkä aika. Christina Söderlundin (2011) Salon seudun kymmenen kunnan yhdistymistä tarkastelleessa tutkimuksessa korostui viestinnän ja vuorovaikutuksen merkitys organisaatiokulttuureiden sopeuttamisen edellytyksenä.

Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala ja Selin (2007) tarkastelivat kuntaliitoksen henkilöstövoimavarojen hallintaa ja muutoksen johtamista Kangasalan, Parikkalan, Rovaniemen, Ulvilan, Äänekosken ja Seinäjoen toteutuneissa kuntaliitoksissa. Kuntaliitoksen suunnitteluvaihe näyttäytyi merkityksellisenä liitoksen toteutuksen kannalta erityisesti liitoksen pienempien osapuolten taholla. Kunnat näyttivät yleisesti aliarvioivan muutoksen vakiintumiseen menevän ajan. Organisaatiokulttuureita havainnoitiin liitoskunnissa nimenomaan niihin liittyvien erojen kautta ja kulttuurien sopeuttaminen aiheutti kuntien yhdistymisen jälkeen oletettua enemmän työtä.

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos toteutui Leinamon (2010) mukaan kaavamaisen helposti alkuvaiheen vastustuksesta huolimatta. Seinäjoen, Salon ja Kouvolan kuntaliitoksia tarkastelleessa tutkimuksessa (Rinne-Koski, Saartenoja, Rantanen ja Tantarimäki 2012: 18–19) tulivat esiin alkuvaiheessa ilmenneet vaikeudet kunnan rakenteiden uudelleenorganisoinnissa, mikä ilmeni tehtävien jonkinasteisina päällekkäisyyksinä ja toimivaltasuhteiden epäselvyyksinä. Pienempien kuntien toimintatavat olivat vaihtuneet kompleksisempaan suuren kunnan toimintatapaan, jonka

muotoutuminen oli vielä kesken. Myös sisäisessä ja etenkin ulkoisessa viestinnässä oli edelleen selkiyttämisen varaa.

Uuden Seinäjoen kaupungin henkilöstölle vuonna 2011 suunnatun lomakekyselyn (vastausprosentti 23,8 %) mukaan henkilöstö koki vaikutusmahdollisuutensa liitoksen suunnittelu- ja toteutusvaiheessa melko vähäisiksi. Kuntaliitos näyttäytyi luottamushenkilöiden ja virkamiesten taholta johdettuna, ylhäältä alaspäin toteutettuna teknisenä prosessina. Suurimmaksi ongelmaksi koettiin tiedottamisen sekä henkilöstön muutostojohtamisen vähäisyys. (Kaivonen 2011: 47–48, 69–70.)

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksen vaikutusta työn kuormittavuuteen kartoitettiin Seinäjoen esimiestason ja toimistohenkilökunnan kyselytutkimuksella vuonna 2009. Tulosten mukaan (vastausprosentti 53 %) kuntaliitosta ei koettu kovinkaan kuormittavana näissä henkilöstöryhmissä. Liitoksen tuomiin muutoksiin oli suhtauduttu pääosin melko positiivisesti ja liitoksesta oli opittu uutta ja käytetty työssä kehittymisen keinona. Kyselyyn vastanneiden mielestä kuntien poliittisten- ja kehittämiskulttuurien välillä oli eroja ja myös hallinnolliset käytännöt poikkesivat toisistaan. Tutkimuksessa tuli esiin taustalla oleva käsitys siitä, että muut kunnat olisi liitetty Seinäjokeen yhdistymisen sijasta. (Jussila ja Uutela 2009: 70–72.)

Seuraavassa luvussa kaksi aloitetaan tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostaminen organisaatiokulttuurin käsitteen määrittelyllä. Samalla kuvaillaan organisaatiokulttuurin keskeisiä elementtejä, tutkimussuuntauksia ja esitellään organisaatiokulttuurien muovautumiseen ja kohtaamiseen liittyviä tekijöitä.

## 2. ORGANISAATIOKULTTUURIN ELEMENTTEJÄ

### 2.1. Organisaation ominaispiirteitä

Organisaatiot ovat niin olennainen osa ihmisen arkipäivää, ettei niiden olemassaoloa tai vaikutusta tule juurikaan kyseenalaistaneeksi, vaan ne mielletään helposti itsestään-selvyyksinä. Organisaatiot syntyvät aina osana aikakautensa muuta kulttuurikehitystä ja samalla kun ne ottavat vaikutteita yleiskulttuurista, ne myös antavat siihen omia vaikutteitaan eli tuottavat kulttuuria (Aaltio-Marjosola 1992: 57).

Organisaatioiden yleisyydestä huolimatta ei organisaation määrittely ole aivan yksinkertaista. Ratkaisevaa on se näkökulma, josta organisaatiota tarkastellaan. Esimerkiksi 1900-luvun alussa klassinen organisaatioteoria piti organisaatiota mekaanisina, hierarkkisina, säännöin säädeltynä ja tiukasti valvottuina järjestelmiä. 1920- ja 1930-luvuilla vaikuttanut ihmissuhteiden koulukunta alkoi kuitenkin kiinnittää huomiota myös organisaatioiden sisäisten suhteiden merkitykseen organisaation toiminnassa. Organisaatiokulttuuritutkimuksen juurten katsotaan olevan juuri tässä teoriaperustassa. (Juuti 2006: 213; Harisalo 2009: 265.)

Postmodernin organisaatioteorian edustaja Gareth Morgan kuvaa organisaatiota metaforina eli vertauskuvina, kuten esimerkiksi muutoksena, poliittisena järjestelmänä, koneena, aivoina, psyykkisenä vankilana tai kulttuurina. Ne ilmentävät sitä ajattelutapaa, jonka mukaan organisaatio ymmärretään ja jonka kautta sitä tulkitaan. (Hatch 2006: 73–75.) Viimeaikaisessa organisaatiotutkimuksessa onkin korostunut teorioiden yhdistäminen eli paradigmaattinen pluralismi, jossa eri seikkoja ja ulottuvuuksia korostavat kannat yhdessä tuottavat parhaan selityksen asettumalla ikään kuin vuoropuheluun toistensa kanssa (Lämsä ja Hautala 2008: 169).

Varsin yleisesti organisaatiolla käsitetään *suunniteltua sosiaalista yksikköä, joka on määrätietoisesti rakennettu, ja jota organisaation jäsenten kautta jatkuvasti ja koordinoitusti jälleenrakennetaan tiettyihin päämääriin pyrkimiseksi* (Etzioni 1968: 3).

Simon (1979: 16) on kuvannut organisaatiota ihmisryhmässä syntyväksi monimutkaiseksi viestinnän ja suhteiden malliksi, joka antaa jäsenelleen ne tiedot, päämäärät ja asenteet, jotka vaikuttavat hänen ratkaisuihinsa. Organisaatio myös luo vakiintuneen ja hyväksytyn oletuksen siitä, miten muut organisaation jäsenet toimivat ja reagoivat. Määritelmä sopii hyvin tämän tutkimuksen organisaatiokulttuurinäkökulmaan.

Organisaatio muodostuu Scottin (1987: 15–20) mukaan osallistujista eli jäsenistä, tavoitteista ja päämääristä sekä teknologiasta, jolla tarkoitetaan niitä järjestelmiä, prosesseja tai apuvälineitä, joiden kautta organisaatio toteuttaa päämääriään. Organisaation osia ovat lisäksi sen ympäristö ja rakenne. Organisaation selviytyminen on riippuvainen sen suhteesta siihen laajempaan ympäristöön, jonka osa se on. Mikään organisaation osista ei ole hallitseva, vaan jokainen niistä vaikuttaa toisiin osiin ja päinvastoin. Organisaation rakenne jakautuu edelleen toimintarakenteeseen, viralliseen ja epäviralliseen rakenteeseen sekä sosiaaliseen rakenteeseen. Sosiaalinen rakenne koostuu organisaation arvoista, normeista ja rooleista. Organisaation sosiaalista rakennetta heijastelee organisaation kulttuuri, joka voidaan pelkistetyksi määritellä *organisaation jäsenten yhteiseksi ajattelu- ja toimintamalliksi* (Vartola 2004: 215).

Julkisten ja yksityisten organisaatioiden erot ovat liukuvia, mutta tiettyjä erottavia piirteitä niiden välillä voidaan erottaa. Boynen (2002: 98–103) mukaan ne perustuvat omistussuhteen, rahoituksen ja hallinnan eroille. Julkiset organisaatiot, kuten esimerkiksi kunnat, ovat kollektiivisesti omistettuja, niitä rahoitetaan verovaroin ja niiden tehtävistä säädetään lailla ja asetuksilla. Niiden perustehtävänä on yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen, jolloin ne vastaavat yleishyödyllisistä toiminnoista ja palveluista. Julkisten organisaatioiden toiminnan luonne on kuitenkin osittain pakottavaa ja monopolistista, jolloin tehdyt päätökset vaikuttavat niiden jäsenten oikeuksiin ja palveluihin. Toiminta on julkista ja sitä ohjaavat yhteiskunnalliset arvot. Julkisen toiminnan tavoitteet ovat usein epäselviä, moninaisia ja konfliktierkkiäkin, sillä siihen pyritään vaikuttamaan useiden intressiryhmien taholta. Tällöin myöskään tulosten ja vaikutusten osoittaminen tai mittaaminen ei ole helppoa. Julkisilla organisaatioilla on lisäksi moniulotteinen ja kompleksinen päätöksentekojärjestelmä, jossa harjoitetaan samanaikaisesti sekä poliittista johtamista että virkajohtamista.

Peltonen (2010: 11–13) näkee nykyaikaisen organisaation rakenteet *sosiaalisen ja kulttuurisen toiminnan aikaansaannoksina*, jolloin on myös mahdollista, että niiden piirteet muuttuvat. Organisaatiot voivat olla myös *epämuodollisesti rakentuneita*, sillä sosiaaliset suhteet ja rakenteet vaikuttavat vastavuoroisesti organisaation teknisiin ja muodollisiin järjestelyihin. Tiukka rajanveto organisaation ja sen ympäristön väliltä on hälventynyt, sillä nykyorganisaatiot ovat *ulkoiseen ympäristöönsä rihmastomaisesti kiinnittyneitä kudelmia ja verkostoja*, joiden muodonmuutos on jatkuvaa. Organisaatioiden *tavoitteet voivat olla jakautuneita* tai kompromisseja eri ryhmien kesken. On myös huomattu, että organisaation *olemassaolon tavoite voi kehittyä päämäärän saavuttamisen sijasta* itsetarkoituksellisen instituution suuntaan. Tällöin oma olemassaolo nähdään arvona riippumatta siitä, saavutetaanko organisaation päämäärä.

Modernin organisaation piirteitä voi nähdä myös kuntaorganisaatioissa, mikä tekee kuntien välisestä vertailusta vaikeampaa. Esimerkiksi kuntien rakenteet ovat viime vuosina muuttuneet emokuntia ja tytäryhtiöitä käsittäväksi kuntakonserneiksi tai kuntien osia liikelaitostettu tai yhtiötetty. Kunnat ovat laajasti verkostoituneita ja niiden elinkeinopolitiikan ja aluekehittämisen muutokset ovat olleet suuria. Kunnallisten toimijoiden rooli on muuttunut ja uusia toimijoita on ilmaantunut kuntien toiminta-alueelle. Poliittisen kulttuurin ja käyttäytymisen muutos on näkynyt esimerkiksi niin sanottujen ”yhden asian liikkeiden” ilmaantumisena kuntien valtuustoihin. (Haveri ym. 2009: 28–29.) Kunnan tavoitteiden jakautuminen eri intressiryhmien välillä tai kunnan olemassaolon tavoite voivat korostua erityisesti kuntaliitostilanteessa.

## 2.2. Kulttuurin ominaispiirteitä

Kulttuuri on käsitteenä abstrakti, jolloin sitä ei voi nähdä, koskettaa tai esimerkiksi mitata. Sen sijaan kulttuurin voi aistia, sitä voi alitajuisesti ymmärtää tai sen voi esimerkiksi kokea vieraaksi. Martinin (1992) mukaan kulttuurikäsitteen ongelma on juuri se, että kulttuuri ei oikeastaan ole mitään, mutta toisaalta se on kaikkea. Kulttuurin käsitteen alkuperä on antropologinen, joskaan täydellistä yksimielisyyttä ei käsitteestä tälläkään tieteenalalla vallitse (Smircich 1983: 339). Esimerkiksi antropologit Kroeber

ja Kluckhohn (1952: 39–71) luetteloivat teokseensa jo vuonna 1952 yhteensä 164 kulttuurin määritelmää. Heidän mukaansa kulttuuri on muun muassa sosiaalisen perinteen kautta omaksuttuja tapoja ja tottumuksia, ihanteita, sääntöjä, uskomuksia, mielikuvia ja ajattelutapoja, symboleita ja artefakteja. Kulttuuri ilmenee kaikessa siinä, mitä ihmiset tekevät. Geertzin (1973: 89) mielestä kulttuuri on ilman omaa ansiotaan saanut tutkijoiden piirissä huonon maineen, johtuen nimenomaan käsitteen monimuotoisuudesta ja multitulkinnallisuudesta.

Etymologisesti kulttuurin latinankielinen kantasana tulee verbistä *colere* - viljellä. Sana *cultura* - kulttuuri, tarkoitti alkuaan maanviljelystä ja eläinten hoitoa. Myöhemmin termiä alettiin käyttää kuvaamaan erilaisia inhimillisen toiminnan muotoja, kuten hengen viljelyä, kehittyneisyyttä ja hienostuneisuutta. (Honko ja Pentikäinen 1970: 11.) Nykypäivänä kulttuurilla tarkoitetaan Suomen kielen sivistyssanakirjan mukaan ensisijaisesti sivistystä ja valistusta, mutta myös sivilisaatiota ja yhteiskuntaa sekä jonkin suppean alueen tapoja ja muoti-ilmiöitä (Nurmi, Rekiaro, Rekiaro ja Sorjanen 2002: 235).

Antropologisen käsityksen mukaan kulttuuri liittyy kaikkeen inhimilliseen olemassaoloon ja toimintaan. Se varmistaa yksilön ja yhteisön säilymisen tiedonvälityksen ja oppimisen kautta. Vaikka kulttuuri ilmenee yksilöiden käyttäytymisenä, voidaan sitä kuvata yliorganiseksi eli yksilöiden yläpuolella olevaksi sarjaksi erilaisia käyttäytymismalleja. Näin ollen jokainen uusi yhteisön jäsen ei luo ja kehitä omaa kulttuuriaan, vaan kulttuuri luo ja kehittää häntä hallitsevan, kaikkien tunnistaman yhteisöllisen perinteen mukaisesti. (Honko ja Pentikäinen 1970: 11–12.) Yhteisön jäsenille muodostuu näin oma kulttuurinen viitekehyksensä, eräänlainen ikkuna, jonka kautta ympäröivä todellisuus mielletään ja joka jäsentää yksittäiset havainnot kokonaisuudeksi (Pettigrew 1979: 574).

Elias (1978: 7) kuvaa kulttuuria menneisyyden kristallisaationa, jossa mennyt periytyy nykyisyyteen. Geertz (1973: 89) näkee kulttuurin historiallisen prosessin kautta muodostuneena merkitysten verkkona, jonka antaman ymmärryksen kautta ihmiset kommunikoivat, tulkitsevat kokemuksiaan ja joka myös ohjaa heidän toimintaansa. Kuntayhteisöjen kulttuuri heijastuu esimerkiksi niiden alueidentiteetissä.



Hofstede (1993: 17–22) kuvaa kulttuuria ihmismielen opittuna ohjelmointina, joka erottaa jonkin ryhmän jäsenet toisesta ryhmästä. Ihminen kantaa mukanaan oman sosiaalisen ympäristönsä muokkaamia, elämänsä aikana oppimiaan ajattelun, tuntemisen ja käyttäytymisen malleja ja pyrkii noudattamaan myös kulttuurinsa näille malleille asettamia rajoja. Oppiakseen aikaisemmasta poikkeavaa, on ihmisen pystyttävä poisoppimaan tuntemistaan malleista. Ihmisen persoonallisuus on osittain perittyä, osittain opittua ja nimenomaan yksilöön liittyvä ominaisuus. Kulttuuri sen sijaan on aina opittua ja kollektiivista eli tunnusomaista ryhmille tai tietyille luokille. Organisaatiokulttuurin muutos vaatii organisaation jäsenten poisoppimista totutuista tavoista ja vastaavasti uuden mallin omaksumista vanhan tilalle.

Kuntaliitostilanteessa kaksi tai useampi ryhmä eli kunta yhdistyy ja samalla niiden toimintamallit kohtaavat. Tässä vuorovaikutustilanteessa muodostuu uusi toimintamalli, joka johtaa vääjäämättä siihen, että joistain kuntien aiemmista, totutuista malleista tulee poisoppia tai luopua. Kuntaliitostilanteessa havainnoidaan tyypillisesti yhdistyvien kuntien organisaatiokulttuurisia eroavaisuuksia kulttuuristen samankaltaisuuksien jäädessä vähemmälle huomiolle. (Stenvall ym. 2007: 81.)

Yhteiskunnalliset ja sosiaaliset muodot vaihtelevat eri kulttuurien, yhteiskuntien ja alueiden välillä. Näin ollen se, mitä pidetään normaalina tai poikkeava toisessa kulttuurissa, ymmärretään eri tavoin toisessa kulttuurissa. Tästä johtuen kulttuurin analysointi on aina suhteellista, jolloin kulttuurin tulkinta tapahtuu suhteessa johonkin toiseen kulttuuriseen järjestelmään. Esimerkiksi nurmolaisuutta ei voi olla ilman seinäjokelaisuutta tai ylistarolaisuutta. Erot eivät koske ainoastaan yksittäistä käyttäytymistä, vaan myös kokonaiset kulttuurit saattavat ”kokonaisuuksina” erota selkeästi toisistaan. Useilla samankaltaisilta näyttävillä kulttuurisilla tavoilla tai käyttäytymismuodoilla on eri kulttuureissa kuitenkin erilainen merkityssisältö. (Allardt 1985: 24–26.) Lämsää ja Hautalaa (2008: 176) mukaillen kulttuurilla tarkoitetaan *tietyn ihmisyyteen ajattelu- ja toimintatapoja, jotka on opittu omassa yhteisössä elämisen ja toimimisen kautta*.

Kulttuuri on monitasoinen, kerroksellinen ja kehämäinen ilmiö (Schein 1987: 32; Aaltio-Marjosola 1992: 85; Hofstede 1993: 27–28). Tällä tarkoitetaan sitä, että kulttuuri

sekä läpäisee että ulottuu useammalle sosiaalisen elämän kerrokselle samanaikaisesti. Kulttuurin kerrostumista erotetaan yleisimmin esimerkiksi kansallinen, alueellinen, etninen, uskollinen ja kielellinen kerrostuma sekä sukupuolten, sukupolvien, sosiaali-  
luokkien ja organisaatioiden kulttuurien kerrostumat. Kuhunkin kerrostumaan liittyvä yksilön oma arvomaailma (vrt. Hofsteden ”henkinen mielen ohjelmointi”) on yleensä joko samantyyppinen tai jollain tapaa ristiriitainen toisen kerrostuman arvomaailman kanssa, mikä tekee ihmisten käyttäytymisestä vaikeasti ennakoitavaa. Yksilöt kuuluvat samanaikaisesti sekä päällekkäisiin että rinnakkaisiin kulttuurin kerrostumiin. Näiden rinnakkaisten kerrostumien välillä voidaan liikkua tai olla yhtäaikaaisesti useammassa päällekkäisessä kulttuurikerrostumassa. (Marjosola 1989: 6.)



Kuvio 2. Kulttuurin kerrostumat (mukaillen Aaltio-Marjosola 1992: 85).

Kulttuurikerrostumien välillä vallitsee siis jatkuva vuorovaikutus ja organisaatioita voidaan tietyssä mielessä pitää ylemmän kulttuurikerrostuman tuotteina. Toisaalta organisaatiot vaikuttavat osaltaan eri kerrostumien kulttuureihin, eli toimivat itse kulttuurin tuottajina. (Aaltio-Marjosola 1992: 86.)

Julkisella sektorilla tämä näkyy siten, että kansalliskulttuurimme asettaa omat, yhteisesti määriteltyihin arvoihin perustuvat odotuksensa julkisen sektorin toiminnalle ja julkiselle hallinnolle. Julkisen hallinnon arvoina pidetään demokratiaa, yksilöiden oikeutta sekä yhteiskunnallista tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (Salminen 2011: 13.) Suomalaiselle yhteiskuntajärjestykselle on lisäksi tyypillistä pyrkimys kompromisseihin ja ristiriitojen pitämiseen kohtalaisella tasolla. Poliittinen järjestelmämme ei perinteisesti puolla nopeita suunnanmuutoksia ja uudistukset ovat päälinjaltaan vähittäisiä muutoksia. (Haveri 2011: 141.) Nämä kansallispiirteet heijastuvat osaltaan valtion ja kuntien toimintaan ja organisaatiokulttuuriin.

Kulttuurikerrostumien välistä suhdetta voidaan tarkastella antropologiasta tuttujen käsitteiden kautta. Eri kulttuureihin kuuluvien yksilöiden tai ryhmien kohdatessa ilman aikaisemmasta tunnettuja kulttuurimalleja syntyy *akkulturaatiota*. Sen edellytyksenä on pitempiaikainen kosketus uuteen kulttuuriin ja tästä syntyvä muutosprosessi. Mikäli uudesta kulttuurista omaksutaan joitain uusia osia, tapahtuu *enkulturaatio* ja mikäli tähän uuteen kulttuuriin integroidutaan täysin, muuttuu enkulturaatio lopulta *assimilaatioksi*, jolloin kulttuurieroja ei enää huomata eikä niihin reagoida. *Kulttuurifuusiolla* tarkoitetaan puolestaan eräänlaista valikoivaa akkulturaatiota, jossa vanhojen ja uusien perinteiden välille syntyy tasapaino niin, että muodostuu kolmas kulttuurityyppi. Mikäli kuitenkin halutaan palata aikaisempaan kulttuuriin tai palauttaa sen osia, puhutaan *vasta-akkulturaatiosta*. (Honko ja Pentikäinen 1970: 93.)

Ideaalitilanteessa esimerkiksi kuntaliitoksessa tapahtuisi kulttuurifuusio, jossa muodostuisi kaikkien liittyvien kuntien kulttuuripiirteitä sisältävä uusi yhteinen organisaatiokulttuuri. Todellisuudessa tuloksena on kuitenkin usein tilanne, jossa kuntien organisaatiokulttuurit suhteutuvat toisiinsa vaihtelevasti ja hajanaisesti ja jopa kaikkia yllä mainittuja sopeutumisen tasoja sisältäen. Tällöin organisaatiokulttuureiden sopeutuminen on eriaikaista ja eritasoista uuden kuntaorganisaation eri osissa. Yhteinen organisaatiokulttuuri voi tällöin muotoutua tiettyjen osakulttuurien välille, mutta ei välttämättä koko kuntaorganisaatioon.

### 2.3. Organisaatiokulttuuri organisaation sosiaalisen rakenteen ilmentäjänä

Tavistock-Instituutissa vuonna 1951 julkaistua brittiläistä tehdasteollisuutta tarkastellutta Elliott Jaques'n väitöskirjaa *The Changing Culture of a Factory* pidetään kokonaisvaltaisen tutkimusotteensa ansiosta yhtenä organisaatiokulttuuritutkimuksen merkittävänä edeltäjänä (Czarniawska-Joerges 1992: 160–161). Organisaatioilmapiiritutkimus 1960-luvulla ja 1970-luvun kiinnostus etnografiaan pohjautuviin johtamisteorioihin, joissa organisaatiokulttuureita verrattiin primitiivisiin kulttuureihin, johdattivat tietä organisaatiokulttuurin tutkimukselle. Tähän vaikuttivat myös ryhmiä ja psykodynaamisia teorioita käsitellyt tutkimussuuntaus sekä sosiologian esittämät näkemykset sosiaalistumisesta ja osakulttuureista. Yhdysvalloissa tähän yhdistettiin 1970-luvulla vielä kognitiivisen antropologian käsitteet, kuten muun muassa myytit, riitit ja rituaalit. (Aaltio-Marjosola 1992: 15–16.)

Andrew Pettigrew toi kuitenkin ensimmäisenä organisaatiokulttuurin käsitteen laajaan tietoisuuteen vuonna 1979 julkaisemallaan artikkelilla "*On Studying Organizational Cultures*". Siinä hän pyrki selittämään organisatorista käyttäytymistä sosiologiassa ja antropologiassa käytettyjen käsitteiden avulla. Pettigrew kiinnitti huomionsa siihen, miten organisaatiokulttuureita luodaan ja esitti keinoksi symbolien, kielen, ideologian, uskomusten, rituaalien ja myyttien käyttämisen. Hän korosti nimenomaan organisaation johtajan osuutta näiden keinojen elollistajana ja ylläpitäjänä. (Emt. 579–580.)

1980-luvulla organisaatiokulttuuri kehkeytyi erittäin suosituksi, lähes muoti-ilmiön kaltaiseksi tutkimuskohteeksi. Yhdysvalloissa huomio kiintyi lisäksi japanilaisten tuotteiden kilpailukykyetun suhteessa vastaaviin, Yhdysvalloissa valmistettuihin tuotteisiin. Japanilaisten yritysten johtamistekniikoiden havaittiin perustuvan Total Quality Management-malliin, jonka amerikkalaiset tutkijat Deming ja Juran olivat Japanissa kehittäneet. TQM:n peruseriaate oli humanin elementin huomioiminen organisaatioita perustettaessa ja johdettaessa eli yhteisten arvojen ja uskomusten korostaminen sekä henkilöstön huomioiminen. Useat amerikkalaiset suuryritykset alkoivatkin kiinnittää huomiota työntekijöiden ja organisaation arvojen yhtenäistämiseen, sillä tällä nähtiin olevan yhteys tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiseen. (Mills ym. 2009: 57–59.)

Tämän näkökannan puolesta puhuivat vahvasti myös Peters ja Waterman (1983) sekä Deal ja Kennedy (1983), jotka esittivät ajatuksen vahvoista organisaatiokulttuureista. Organisaatiokulttuurin vahvuudella oli heidän mielestään suora yhteys organisaation tuottavuuteen ja niitä oli mahdollista manipuloida ja muuttaa erityisten johtamisstrategioiden avulla. Samansuuntaisia päätelmiä esitti myös William Ouchi, joka yhdisti japanilaisten johtamistavat ja amerikkalaisten kulttuuripiirteet organisaatiokulttuurin muutosohjelmaksi, teoria Z:ksi. (Mills ym. 2009: 59.)

Teoria Z:n mukaan myös arvot muovasivat perinteen ja organisaatioilmaston ohella organisaatiokulttuuria. Z-teorian mukaiset arvot koskivat pitkäaikaista työsuhdetta, luottamusta ja läheisiä suhteita sekä työntekijöiden kesken, että johdon ja työntekijöiden välillä. Työolosuhteiden inhimillistäminen ja ihmisten johtaminen lisäsivät selkeästi organisaation tuottavuutta ja organisaatiokulttuurin nähtiin muodostavan vakaan sosiaalisen ympäristön, joka tuki myös työntekijän muiden elämänalueiden hallintaa. (Ouchi 1981: 195–199.)

Edellä esitetyt näkökannat herättivät pian myös täysin vastakkaisia teoreettisia näkökantoja. Organisaatiokulttuuri esitettiin siis alkuaan valvonnan ja strategisen johtamisen välineenä, jonka tuloksena toiminnan tehokkuutta ja kannattavuutta voitiin parantaa. Vastakkaisen näkökulman mukaan kulttuurin manipulointi ei ollut mahdollista, vaan kulttuuri oli luonteeltaan normatiivista ja siten yksilön ulottumattomissa. Näkemyseroja syntyi kuitenkin lopulta myös vastapuolien sisälle mikä laajensi edelleen näkökantojen määrää. Taustalla vaikutti myös organisaatiokulttuurin pohjautuminen useaan tieteenalaan kuten psykologiaan, sosiologiaan ja sosiaalipsykologiaan. Vahvin ja selkein kytkös kulttuurilla oli kuitenkin antropologiaan. (Silén 1995: 20–24.)

Tutkimuskirjallisuudessa on edelleenkin suhteellisen paljon erimielisyyttä siitä, miten organisaatiokulttuuri ymmärretään ja miten se vaikuttaa muutostilanteessa (Osborne ja Brown 2005: 76). Barbara Czarniawska-Joerges (1992: 159–160) luonnehtii organisaatiokulttuuria organisaatiossa vaikuttavaksi moniulotteiseksi koodiksi (a Code of Many Colors). Organisaatiokulttuuriteorian sisällä on hänen mukaansa suuri kirjo erilaisia lähestymistapoja ja tutkimusotteita, joista eräät ovat saavuttaneet toisia suurempaa

suosiota ja saaneet yleisesti hyväksytyn aseman, mutta niitä ei kuitenkaan voida pitää teoreettisina koulukuntina vaan pikemminkin valtavirtoina organisaatiokulttuuritutkimuksen sisällä.

Organisaatiokulttuuriin liittyy siis monitahoisuus ja vaikeaselkoisuus, mutta se auttaa ymmärtämään sitä tapaa, jolla organisaatiot jäsentyvät, tulkitsevat organisatorisia ilmiöitä ja määrittelevät asioiden tärkeysjärjestyksen. Kulttuuri liittyy ryhmiin, mutta ryhmän koolla ei ole merkitystä, kunhan se vain on vakiinnuttanut näkemyksen itsestään ja ympäristöstään ja muodostanut omat itsestään selvänä pitämänsä perus-oletuksensa. (Schein 1987: 19–21, 25–26.) Esimerkiksi kunnan koko ei vaikuta organisaatiokulttuurin olemassaoloon, mutta organisaatiokulttuuri vaikuttaa siihen, mitä asioita kunnat pitävät tärkeinä eli se heijastaa kuntien arvomaailmaa.

Lisäksi on huomattu, että organisaatiot mieltävät ja kuvaavat omaa organisaatiokulttuuriaan mielellään ainutlaatuisena, vaikka todellisuudessa erot saattavat lopulta olla suhteellisen pieniä. Ajatus ainutlaatuisuudesta antaa tunteen oman organisaation toiminnan tärkeydestä ja sen jäsenten erityisyydestä. Organisaatiokulttuurin avulla organisaatiot myös erottautuvat toisistaan. (Martin 2002: 399–400.)

Nikkilä (1986: 19–20) näkee organisaatiokulttuurin eräänlaisena organisaation ”persoonallisuutena”, yksilöä ympäröivänä organisatorisena viitekehyksenä, joka ohjaa ja opettaa yksilölle sopivat ja halutut käyttäytymis- ja ajattelumallit. Samaa linjaa edustaa käsitys organisaatiokulttuurista organisaatiota koossa pitävänä sosiaalisena ”liimana”, jolloin kulttuuri ohjaa organisaationaalista käyttäytymistä ja tekemistä edustamiensa arvojen ja uskomuksien kautta (Mills ym. 2009: 60).

Alvesson (2002: 420, 435, 440) korostaa, että organisaatiokulttuurin yhteydessä on aina huomioitava sen kaksijakoinen luonne. Organisaatiossa kulttuuri tarjoaa suunnan, mutta samalla se tietyllä tapaa myös estää näkemästä muuta. Samalla kun organisaatiokulttuuri vahvistaa yhtenäisyyttä, vahvistuu myös sen hallinta. Kulttuuri voi toimia organisaatiossa ohjenuorana ja sosiaalisena liimana, mutta myös sokaisevana ja kollektiivisena ”henkisenä vankilana”. Eettisestä näkökulmasta tulisi lisäksi aina tunnistaa

miten valta toimii organisaation sosiaalisissakin suhteissa. Kulttuuriset merkitykset eivät kehity itsestään vaan kantavat mukanaan ainakin painaumuksia ideologioista ja valtaapitävien ajatuksista ja toimista.

Maryann Schall (1983: 557) käsittää organisaatiokulttuurin suhteellisen pysyväksi, keskenään riippuvaisten arvojen, normien ja uskomusten järjestelmäksi, joka kehittyy organisaation jäsenten monitahoisissa vuorovaikutusprosesseissa. Se antaa organisaation jäsenille mahdollisuuden ymmärtää, koordinoita ja arvioida käyttäytymistään. Tästä syntyy käsitys kokemusten mielekkyydestä, joita yksilöt organisaatiossa kokevat.

Tässä tutkimuksessa organisaatiokulttuuri määritellään:

*”Perusoleutusten malliksi, jonka jokin ryhmä on keksinyt, löytänyt tai kehittänyt oppiessaan käsittelemään ulkoiseen sopeutumiseen tai sisäiseen yhdentymiseen liittyviä ongelmiaan. Tämä malli on toiminut kyllin hyvin, jotta sitä voidaan pitää perusteltuna ja siksi opettaa ryhmän uusille jäsenille ongelmia koskevana tapana havaita, ajatella ja tuntea.”* (Schein 1987: 26–27.)

Koska perusoleutukset ovat toistuvasti toimineet, ne on hyväksytty ryhmässä, muuttuneet itsestäänselvyyksiksi ja lopulta siirtyneet tiedostamattomalle tasolle. Nämä perusoleutukset ohjaavat käyttäytymistä ja antavat ryhmälle sen havainnointi-, ajattelu- ja tuntemusmallit. Alitajuisina perusoleutuksia ei kiisteta eikä vastusteta, vaan ne ovat osa tiedostamatonta kulttuurin perusolemusta ja sen ydintä. (Schein 1987: 36–38.) Schallin ja Scheinin näkemykset organisaatiokulttuurista muodostavat tämän tutkimuksen näkökulman organisaation tarkastelulle ja tulkinnalle.

Tämän mukaan organisaatiokulttuuri:

- 1) on historiallisesti muodostunut, suhteellisen pysyvä ja kokonaisvaltainen (holistinen) ilmiö, joka ei muutu helposti esimerkiksi organisaation rakenteita tai prosesseja muuttamalla
- 2) muodostuu perusoleutuksien, arvojen, normien ja näkyvien artefaktien synteesistä
- 3) syntyy, muotoutuu, välittyy ja kehittyy organisaation jäsenten yhteisessä vuorovaikutuksessa, jossa korostuu kulttuurin oppiminen ja siihen sosiaalistuminen eli kulttuuri on sosiaalisesti rakentunutta

- 4) edustaa organisaation ”pehmeää” puolta, on vaikeasti havaittavaa, mitattavaa ja luokiteltavaa
- 5) saa merkityksensä ja vaikuttaa ohjaavasti organisaation jäseniin, niin että he voivat ymmärtää organisaation ”elämää” ja todellisuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, miten organisaatiossa toimitaan, kommunikoidaan ja käyttäydytään ja näitä normeja myös valvotaan ryhmissä. (Kinnunen 1990: 30; Alvesson 2009: 180–181; Osborne ja Brown 2005: 81.)

### 2.3.1. Organisaatioilmapiiri, organisaation identiteetti ja imago

Organisaatiokulttuuriin liitetään usein samantyyppisiä käsitteitä, joiden eroa on syytä täsmentää. *Organisaatioilmapiirin* (climate) käsite syntyi 1940-luvulla ja liittyi erilaisia johtamistyyliä (autoritaarinen, demokraattinen ja antaa menä-johtamistyyliä) tarkastelemaan tutkimukseen. Sillä tarkoitettiin yksilön omaamia mielikuvia ja kokemuksia organisaatioista (Juuti 2006: 233). Ilmapiiritutkimuksen yleistyessä sitä alettiin myös mitata. 1980-luvulla ilmapiiritutkimus jäi kuitenkin organisaatiokulttuuritutkimuksen suosion varjoon ja käsitteet pysyivät erillisinä, vaikka tarkastelevat lähes samantyyppisiä ilmiöitä. Benjamin Schneiderin (2000: 20) mukaan erityisesti organisaation muutos on sellainen prosessi, jonka tutkimuksessa sekä ilmapiiri- että kulttuurinäkökulmien käyttö tai niiden yhdistyminen olisi erittäin hyödyllistä.

Merkittävin käsitteiden välinen ero on yksilöön ja yhteisöön sekä tarkastelutavan syvyyteen liittyvissä näkökohdissa. Organisaation ilmapiiri kuvaa sitä, miten henkilöstö kokee organisaation ja sen toimintatavat ja sitoo yhteen yksilöiden käsityksiä organisaatiosta. Kulttuuri puolestaan on se tulkintakehys, jonka läpi ryhmän tai yhteisön kokemuksia ja toimintamalleja tarkastellaan. Ilmapiiri voidaan käsittää organisaation kulttuurin ilmenemismuotona, eräänlaisena kulttuurisena artefaktina. Kulttuuri on vanhempi, syvällisempi, abstraktimpi ja organisaation jäsenille myös vähemmän tietoinen käsite. Tutkimuksellisesta näkökulmasta ilmapiiritutkimus tuottaa lukuisia erilaisia vertailukelpoisia muuttujia, joiden avulla ihmisten havaintoja organisaatiosta voidaan mitata ja kuvata. Kulttuuritutkimus puolestaan antaa tietoa organisaation sosiaalisesta järjestelmästä ja sen toiminnasta. (Juuti 2006: 236–238.)



Kunnan ilmapiiri ilmenee esimerkiksi henkilöstön välisissä suhteissa tai työprosessien sujuvuudessa. Näitä voidaan mitata esimerkiksi sairauspoissaolojen määrää tai henkilöstön vaihtuvuutta seuraamalla. Organisaatiokulttuuri ilmenee vastaavasti esimerkiksi henkilöstön ja esimiesten käytöksen muodollisuuden asteessa tai kunnan virallisten seremonioiden luonteessa. Näitä ominaisuuksia ei kuitenkaan voi luotettavalla mittarilla mitata, vaan tuntemus esimerkiksi oikeasta muodollisuuden asteesta opitaan työpaikalla.

Organisaatiokulttuuritutkimuksen myötä heräsi ajatus organisaatioiden yksilöllisyydestä ja ainutkertaisuudesta, organisaatioiden omasta *identiteetistä* eli sisäisestä omakuvasta. Identiteettiä on kuvailtu muun muassa luonteena, mielenä, sieluna tai selvästi tunnistettavana persoonallisuutena. Identiteetin käsite eroaa kulttuurin käsitteestä siten, että organisaatiokulttuurin antaessa yhteisölle sosiaalista organisoitumista koskevat säännöt ja normit, identiteetissä näitä sääntöjä sovelletaan organisaation itsemäärittelyyn. Tällöin identiteetti määrittyy symboliseksi kielen, kertomusten ja muiden kulttuuristen ilmentymien kautta tapahtuvaksi kognitiiviseksi kartaksi, organisaation minuuden tulkinnaksi. (Allaire ja Firsirotu 1984: 203; Paalumäki 2004: 205–206.)

Identiteetin käsitteeseen liittyy olennaisena osana samankaltaisuuden ja erilaisuuden korostaminen (Karvonen 1999: 45) sekä se, että identiteetti rakentuu suhteessa asia-yhteyteen. Tästä syystä se on avoin ja organisaation elinkaaren myötä muuttuva käsite. Tämä näkyy myös kuntaidentiteetin kohdalla, joka on kuntalaisen samaistumisen tunnetta, arvoja ja kokemuksia koti- tai asuinkuntaansa kohtaan ilmentävä identiteetti-muoto. Sen muodot voivat vaihdella ja ilmetä usealla eri aluetasolla liittyen koko kuntaan tai sen pieneen osaan tai alueeseen. Kuntaliitostilanteessa kuntaidentiteetit voimistuvat, etenkin jos kunnan olemassaolo koetaan uhatuksi. Kuntalaisten on todettu kokevan kuntaan kiinnittymisen tai samaistumisen hyvin eri tavoin. Samaistuminen on voinut kohdistua kunnan rajaan, kuntaan hallinnollisena yksikkönä tai tiettyihin alueellisiin symboleihin. (Kyösti ja Airaksinen 2014: 191–193.)

*Imago* eroaa edellisistä selkeästä pienempänä ja selkeästi organisaation ulkokuvaan liittyvänä käsitteenä. Nykysuomen sanakirja (Nurmi ym. 2002: 172) määrittelee imagon maineeksi, jolla tarkoitetaan vallitsevaa käsitystä jostakin tai jonkin itsestään antamaa

kuvaa. On tärkeää huomioida imagon käsitteen kaksijakoisuus: toisaalta imago on jokin selkeä silminnähtävä *ominaisuus*, mutta toisaalta se on myös ihmisten mielessä oleva *käsitys*. Imagon muotoutumisprosessissa on kyse välitetyn mielikuvan havaitsemisesta ja sen tulkinnan perusteella syntyneestä subjektiivisesta käsityksestä. Se, miten imagoa tulkitaan, on vahvasti riippuvainen esimerkiksi yhteiskunnallisesta tilanteesta ja ilmapii-ristä. (Karvonen 1999: 38–40.) Käsitteiden eroja tarkastellaan seuraavassa taulukossa 2.

Taulukko 2. Organisaatiokulttuuri ja sen lähikäsitteet

<b>Organisaatio-kulttuuri</b>	<b>Organisaation ilmapiiri</b>	<b>Organisaation identiteetti</b>	<b>Organisaation imago</b>
Syntyminen edellyttää yhteisnäkemystä	Syntyminen edellyttää yhteisnäkemystä	Syntyminen edellyttää yhteisnäkemystä	Syntyminen edellyttää ainakin osittaista yhteisnäkemystä
Perustuu yksilöiden uskomuksille tai tulkintoille	Perustuu yksilöiden uskomuksille tai tulkintoille	Perustuu yksilöiden uskomuksille tai tulkintoille	Perustuu yksilöiden uskomuksille tai tulkintoille
Syntyy historiallisten prosessien kautta, pysyvä ja muutoksia vastustava	Syntyy historiallisten prosessien kautta, pysyvä ja muutoksia vastustava	Syntyy historiallisten prosessien kautta, vaihteleva ja muuttuva	Syntyy lyhyellä aikavälillä, vaihteleva, muuttuva ja tulkinnallinen
Ilmenee suuressa organisaatiossa myös erilaisina osakulttuureina	Ilmenee suuressa organisaatiossa erilaisena organisaation eri yksiköissä	Organisaatiossa voi olla useita kilpailevia identiteettejä	Organisaation ilmaiseva imago ja ulkopuolisen siitä tekemä tulkinta voivat erota toisistaan
Normatiivinen käsite	Deskriptiivinen käsite	Relationaalinen käsite	Relationaalinen käsite
Esittää yhteisön ominaispiirteitä runsaiden yksityiskohtien avulla	Perustuu yksilön havainnoille ja on yksilöiden havaintoja yhteen nivovaa	Perustuu yksilön havainnoille ja voi vaihdella	Perustuu yksilön havainnoille ja voi vaihdella
On olemassa jokaisessa organisaatiossa, mutta ei välttämättä ole jokaisen yksilön selkeästi havaitsema	On olemassa jokaisessa organisaatiossa ja jokainen yksilö kokee sen	On olemassa jokaisessa organisaatiossa ja jokainen yksilö kokee sen erotuksena muista organisaatioista	On olemassa jokaisessa organisaatiossa ja jokainen yksilö kokee sen erotuksena muista organisaatioista
Liittyy ryhmään	Liittyy yksilöön	Liittyy yksilöön ja ryhmään	Liittyy sekä organisaation sisäisiin että sen ulkopuolisiin yksilöihin

Mary Jo Hatchin ja Majken Schultzin (2004: 378–379, 384–392) mukaan organisaation kulttuuria voidaan kuvata adjektiiveilla kontekstuaalinen, äänetön ja kasvava kun taas identiteetti näyttäytyy enemmänkin kirjaimellisena, selkeänä ja välineellisenä. Organisaation kulttuuri, identiteetti ja imago ovat dynaamisessa vuorovaikutussuhteessa keskenään ja vaikuttavat ja linkittyvät toisiinsa tiettyjen prosessien kautta. Samalla kun organisaation identiteetti ilmaisee organisaation kulttuurisia perusoletuksia, se vaikuttaa toisaalla organisaation imagoon. Identiteetti peilaa myös imagon kautta välittyviä ulkopuolisten mielikuvia, muotoutuu näiden vaikutuksesta ja siirtää edelleen näitä heijastuksia organisaation kulttuuriin. Tähän dynamiikkaan voi tulla häiriöitä, jotka tutkijoiden mukaan aiheuttavat organisaation narsismia tai yliaktiivista mukautumista.

### 2.3.2. Organisaatiokulttuurin olemus ja yhtenäisyys

Eräs perimmäisistä organisaatiokulttuuritutkimuksen kysymyksistä liittyy edelleen *kulttuurin olemuksen ymmärtämiseen ja sen suhteeseen organisaatioon*. Tällöin organisaatiokulttuuri ymmärretään joko siten, että:

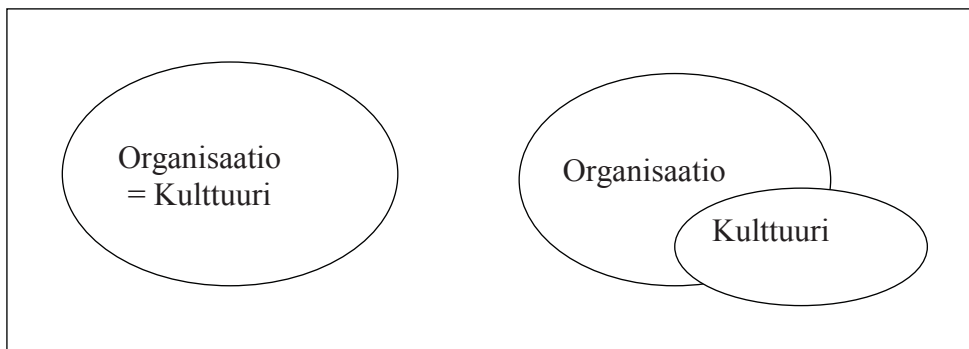
- **organisaatio on kulttuuri** (is-näkökulma) tai
- **organisaatiolla on kulttuuri** (has-näkökulma).

Is-näkökulmassa organisaatio itsessään ymmärretään kulttuurina. Kulttuuri heijastelee sitä jäsenten uskomuksien ja arvojen kirjoa, jonka he tuovat mukanaan organisaatioon. Olennaista on ihmisten jakama yhteinen merkityksentulkinta. Kulttuuri käsitetään monimutkaisena ja hienovaraisena ilmiönä, eräänlaisena organisaation jäsenten kollektiivisena persoonallisuutena, josta syystä sitä ei tulisi yrittää manipuloida tai muuttaa. (Smircich 1983: 339.)

Koska kulttuuria tuotetaan jatkuvasti yhteisen toiminnan kautta, myös sen muuttaminen liittyy yhteisten ajattelu- ja toimintatapojen muuttamiseen. Tällainen muutos ei tapahdu nopeasti, vaan kyseessä on pitkäkestoinen muutosprosessi, jota kukaan, ei edes organisaation johtaja, voi täysin hallita. Is-näkökulma edustaa kulttuuripurismia ja sen mukaan kulttuurin muutokseen vaikuttavat aina useat hallitsemattomat syyt. (Martin 1985: 95; Mills ym. 2009: 57–59.)

Has-näkökulman eli kulttuuripragmatismien mukaan organisaatiolla on kulttuuri, mutta se on ainoastaan yksi tekijä muiden organisaation toimintaan vaikuttavien tekijöiden joukossa, joita ovat esimerkiksi strategia, rakenne tai teknologia. Organisaatiokulttuuri nähdään yhtenä ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavana tekijänä, jota on mahdollista selittää, ennustaa, manipuloida tai muuttaa. (Martin 1985: 95.)

Kulttuurimuutoksen taustalla on yleensä pyrkimys taata organisaation menestyminen eli kulttuuri nähdään välineellisenä keinona vaikuttaa organisaation tuottavuuteen ja tehokkuuteen. Organisaation johtamisen näkökulmasta kulttuuri nähdään keinona vaikuttaa ihmisiin sekä sitouttaa heitä organisaatioon ja sen kulttuuriin. Organisaatiokulttuurin muuttaminen ja johtaminen on näin ollen has-näkökulman mukaan mahdollista, se on tarkoituksenmukaista ja nimenomaan organisaation johdon tehtävä. (Martin 1985: 95; Aaltio-Marjosola 1992: 37–38; Mills ym. 2009: 57–59.)



Kuvio 3. Organisaatiokulttuurin suhde organisaatioon (Kauppi 2001: 36).

Edellä esitettyjen näkökulmien rajauksia ei suoraan käytetä tässä tutkimuksessa vaan organisaatiokulttuuri ymmärretään enemmänkin näkökulmien välimuotona. Is-näkökulman mukaisesti organisaatio ymmärretään kulttuurina, joka heijastelee kuitenkin has-näkökulman mukaisesti enemmän organisaation johdon kuin sen jäsenten arvoja. Organisaatiokulttuuri nähdään is-näkökulman mukaan yhteisesti jaettuna ajattelu- ja toimintatapojen mallistona, jota johtaja voi has-näkökulman mukaan pyrkiä muuttamaan, mutta organisaatiokulttuurin manipulointia ei hyväksytä. Organisaatiokulttuurin muutos nähdään is-näkökulman mukaan hitaana eikä sen lopputuloksesta ole varmuutta.

Sekä organisaation johdon että sen jäsenten nähdään vaikuttavan kulttuurin muutokseen ja muovaamiseen eli tältä osin tutkimuksen näkökulma on is- ja has-näkökulmien yhdistelmä.

Paradigmat ovat tiedeyhteisön tutkittavasta ilmiöstä määrittelemiä oletuksia, joiden avulla luodaan reunaehdot tieteellisen tutkimuksen kohteen tarkastelulle (Peltonen 2010: 14–15). Burrell ja Morgan (1987: 25–37) ovat esittäneet organisaatioiden ja hallinnon tutkimukselle neljä vaihtoehtoista, mutta toisensa keskenään poissulkevaa paradigmaa, joita ovat funktionalistinen, tulkitseva, humanistinen ja strukturalistinen paradigma. Ne perustuvat näkemykseen yhteiskunnallista muutosta säätelevistä voimista. Tarkasteltaessa organisaatiokulttuurin olemusta paradigmanäkökulmasta sijoittuu is-näkökulma tulkitsevan paradigman piiriin kun taas has-näkökulma luokitellaan selkeästi funktionalistiseen paradigmaan kuuluvaksi.

Linda Smircich (1983) on esittänyt näkemyksen organisaatiokulttuuritutkimuksen jakautumisesta yllä esitettyihin pääluokkiin, jossa is-näkökulma edustaa kulttuurin tulkinnallista, ymmärtävää ajattelumallia kun taas has-näkökulmassa kulttuuri nähdään kriittisenä muuttujana. Hän jaottelee artikkelissaan viisi organisaatiokulttuurin pääasiallista tutkimuslinjaa, jotka auttavat näkemään yhteydet laajempiin organisaatio-teoreettisiin perusteorioihin. Näistä kaksi ensimmäistä edustavat has-näkökulmaa ja kolme viimeistä is-näkökulmaa.

### **1) Organisaatiokulttuurin vertaileva tutkimusperinne**

Organisaatiokulttuurin nähdään juontuvan siitä kulttuuriympäristöstä, jossa organisaatio sijaitsee ja tällöin kulttuurikäsitteys rajautuu lähinnä kansallisvaltioiden välisten erojen ja samankaltaisuuksien tarkasteluun. Taustamuuttujana ovat ympäröivän yhteiskunnan kulttuuripiirteet eli ne yleiset arvorakenteet, joiden vuoksi esimerkiksi organisaatioiden johtamistyyliissä, rakenteissa ja toimintaperiaatteissa on suuria alueellisia vaihteluita. Näiden erojen tai yhtäläisyyksien perusteella pyritään selittämään organisaation tehokkuuteen ja muihin tekijöihin liittyviä seikkoja. (Smircich 1983: 343–344.) Tätä organisaatiokulttuuritutkimusperinnettä edustavat esimerkiksi Geert Hofstede, William Ouchi sekä Fons Trompenaars.

## **2) Korporatiivinen organisaatiokulttuuritutkimus**

Tutkimuslinja näkee kulttuurin organisaation sivutuotteena tuottamana sisäisenä muuttujana, joka toimii organisaation jäseniä yhdistävänä toiminnallisena mekanismina. Kulttuuria kuvataan sosiaaliseksi tai normatiiviseksi liimaksi, joka pitää organisaation yhdessä, ohjaa sen toimintaa ja sitoo erilaiset toimijat ja alajärjestelmät yhteen. Kulttuuri edustaa organisaation jäsenten yhteisiä arvoja ja uskomuksia ja ohjaa organisaationaalista käyttäytymistä. Kulttuurin muokkaaminen tapahtuu ympäristön vaatimuksesta ja kulttuurin nähdään syntyvän organisaation sisällä. Erityisen kiinnostuneita ollaan niistä prosesseista, joilla johdon määrittämä kulttuuri siirretään organisaation jäsenille. (Smircich 1983: 344–347.) Amerikkalaiset Deal ja Kennedy sekä Peters ja Waterman edustavat tunnetuimpia, lähinnä yritysmaailmaan teorioitaan soveltaneita tutkijoita.

## **3) Kognitiivinen organisaatiokulttuuritutkimus**

Tämä lähestymistapa on lähinnä tämän tutkimuksen organisaatiokulttuurikäsitystä. Siinä organisaatiokulttuuri on organisaation jäsenten yhteisesti omaksumien kokemusten, ajattelun, uskomusten ja perusoletusten järjestelmä. Kulttuuri syntyy organisaation jäsenten mielessä erilaisten näkyvien ja näkymättömien sääntöjen ja logiikan vaikutuksesta, jolloin jäsenet ikään kuin kehystävät kokemuksiaan ja kehittävät erilaisia kaavoja, joiden mukaan todellisuutta tulkitaan. Näistä kehittyvät ryhmien yhteiset jaetut tulkinnat, jotka muodostavat jäsenyteen merkityskokonaisuuden, joka vertautuu antropologien kuvaamaan kulttuuriin. Organisaatiokulttuuri nähdään monitasoisena ilmiönä, eräänlaisena jäävuorimallina, jonka pintataso muodostuu näkyvästä käyttäytymisestä ja syvemmät kulttuurin tasot arvoista ja tiedostamattomista perusoletuksista. (Smircich 1983: 348–350.) Koulukunnan tunnetuimpia teoreetikkoja ovat Edgar H. Schein ja Joanne Martin.

## **4) Symbolinen organisaatiokulttuuritutkimus**

Tutkimussuuntaus pyrkii ymmärtämään organisaation organisoitua luonnetta rakentavia merkitysjärjestelmiä ja -rakenteita, symbolisia merkityssuhteita ja kielellisiä käytänteitä, joiden pohjalta organisaation jäsenten sosiaalisten suhteiden nähdään muodostuvan. Organisaation rakenteet ja prosessit ovat vakiintuneiden symbolisten merkityssuhteiden

seurausta, jolloin pystytään tulkitsemaan, mitä tietynlainen toiminta organisaatiossa symboloi ja mitä arvoja ja uskomuksia tämän taustalla on. (Smircich 1983: 350–351.) Tätä lähestymistapaa edustavat suomalaiset Henrik Gahmberg ja Henri Broms sekä Nigel Barley.

### **5) Strukturalistinen ja psykodynaaminen organisaatiokulttuuritutkimus**

Nämä tutkimussuunnat ovat tiukassa sidoksessa toisiinsa, vaikka perustuvatkin eri tutkimusperinteisiin. Organisaatiokulttuuri nähdään tiedostamattomien psykodynaamisten prosessien ilmentymänä ja organisaation muoto ja käytännöt eli struktuurit ymmärretään näiden prosessien heijastumina. Organisaatiot ovat siis täysin sosiaalisia luomuksia, jotka puolestaan luovat sosiaalisia merkityksiä. Tässä tutkimussuuntauksessa pyritään pääsemään pintatietoisuuden alle, niihin syviin merkitysrakenteisiin, jotka vaikuttavat jäsenten kollektiiviseen tietouteen ja osoittaa, miten nämä organisaation jäsenten tiedostamattomat psykomentaaliset prosessit ilmenevät organisaation sosiaalisissa suhteissa. (Smircich 1983: 351–353; Allaire ja Firsirotu 1984: 216.) Tätä näkökulmaa edustavat ainakin Yvan Allaire ja Mihaela Firsirotu sekä itse Linda Smircich.

Toisen, hieman hienojakoisemman jaottelun organisaatiokulttuuritutkimuksen päälinjoista ovat laatineet Mats Alvesson ja Per Olof Berg (1988: 15, 60–84). Siinä organisaatioiden symboliikkaa ja kulttuuria koskeva tutkimus jaetaan

- 1) kulttuurisiin
- 2) merkityssuhteisiin rakentuviin
- 3) ideologisiin
- 4) psykodynaamisiin sekä
- 5) symbolisiin lähestymistapoihin.

Nämä jaetaan edelleen kahteentoista täsmentävään näkökulmaan. Luokittelut ovat lähtökohdiltaan samantyyppisiä, mutta siinä missä Smircichin luokittelu liittää organisaatiokulttuurin tutkimusta makroteoriatasolle, jäsentävät Alvessonin ja Bergin luokittelun hienojakoisemmat näkökulmat tutkimusalueen sisältöä helpommin hahmotettavaan muotoon, kuten taulukosta 3 voidaan todeta.

Taulukko 3. Organisaatiokulttuuritutkimusten päälinjat ja niiden yhteys organisaatio-teorioihin (Smircich 1983; Alvesson ja Berg 1988; Taskinen 2005).

ORGANISAATIO-KULTTUURIN TUTKIMUS-SUUNTAUKSET Alvesson ja Berg 1988	ORGANISAATIO-KULTTUURIN TUTKIMUS-SUUNTAUS Smircich 1983	YHTEYS ORGANISAATIO-JA JOHTAMIS-TEORIAAN	PARADIGMA-NÄKÖKULMA Burrell ja Morgan 1987
KULTTUURISET: - Organisaatio- ja yrityskulttuurin vertaileva tutkimus - Arvojen, normien ja perusoletusten näkökulma - Kulttuurikognitivismi - Symbolijärjestelmä	VERTAILEVA: - Käsitys- ja asennemallit	<b>Klassinen hallinto/ johtamisteoria:</b> Organisaatiot ovat tiettyjen tehtävien suorittamisen sosiaalisia välineitä	<b>Funktionalistinen paradigma</b> ”Has”-näkökulma
	KORPORATIIVINEN: - Toimintaa ohjaavat ja säätelevät normit ja säännöt	<b>Kontingenssiteoria:</b> Organisaatiot sopeutuvat ympäristöönsä vuorovaikutuksessa	<b>Funktionalistinen paradigma</b> ”Has”-näkökulma
	KOGNITIIVINEN: - Kulttuuristen ulottuvuuksien suhde toisiinsa ja niiden vaikutus prosesseihin ja tuotoksiin	<b>Kognitiivinen organisaatioteoria:</b> Organisaatiot ovat tietojärjestelmiä, jotka muodostuvat organisaation jäsenten luomista merkityksistä säännönomaiselle toiminnalle	<b>Tulkitseva paradigma</b> ”Is”-näkökulma
SYMBOLISET: - Symbolinen partikularismi - Symbolinen universalismi	SYMBOLINEN: - Kieli ja symbolinen käyttäytyminen	<b>Symbolinen organisaatioteoria:</b> Organisaatiot ovat symbolisia rakenteita, joissa ylläpitävänä voimana toimivat symboliset mallit, kuten organisaation sisäinen kieli	<b>Tulkitseva paradigma</b> ”Is”-näkökulma
MERKITYSSUHITEILLE RAKENTUVAT: - Yhteisesti omaksutut ja hyväksytyt merkityssuhteet - Merkitysten muuttuminen ja uudelleen muotoutuminen PSYKODYNAAMISET: - Organisaatiokulttuuri yhteisinä mielikuvina - Organisaatiokulttuuri symbolisena perikuvana IDEOLOGISET: Yritysideologian tai yritysfilosofian korostaminen - Poliittinen ideologia	STRUKTURALISTINEN JA PSYKODYNAAMINEN: - Tiedostamattomat mielen prosessit	<b>Transformationaalinen organisaatioteoria:</b> Organisaatioiden muodot ja käytännöt ovat tiedostamattomien prosessien ilmentymiä	<b>Tulkitseva paradigma</b> ”Is”-näkökulma



Toinen organisaatiokulttuurin olemukseen liittyvä pysyvä näkemysero on *käsitys kulttuurin yhtenäisyydestä tai hajanaisuudesta*. Joanne Martin (1992) on erottanut kolme näkökulmaa, joiden avulla tätä näkemyseroa voidaan käsitteellistää:

- **Integraationäkökulmasta** (eheyttäminen) ymmärrettynä kaikilla organisaation jäsenillä on yhtenäinen käsitys organisaation kulttuurista, jonka myötä heillä on samanlainen tapa ajatella, toimia ja tulkita heitä ympäröivää todellisuutta. Mahdollisuutta organisaatiokulttuurin monimerkityksellisyydestä ei hyväksytä.
- **Fragmentaationäkökulma** (pirstaloituminen) liittyy postmoderniin ajatteluun ja siinä nähdään, että organisaatiokulttuuri ei ole johdonmukaista, yhtenäistä tai vakaata vaan sen sijaan ristiriitaista, epäselvää, moninaista ja jatkuvasti muuttuvaa.
- **Differentaationäkökulmassa** (eriyttäminen) organisaatiokulttuurin nähdään muodostuvan useista osakulttuureista, jotka joutuvat usein keskinäisiin ristiriitoihin. Organisaation osakulttuurien välillä on monimerkityksellisyyttä, mutta se kanavoituu niin, ettei se pääse tunkeutumaan alakulttuurien rajojen sisäpuolelle. (Martin 1992: 12.)

Integraationäkökulma on hyvin johtajakeskeinen sen suhteen, miten organisaatiokulttuuria ylläpidetään ja uudistetaan. Johtajuudella voidaan vaikuttaa työntekijöiden arvoihin ja uskomuksiin niin, että luodaan yhtenäinen organisaatiokulttuuri, mahdollistetaan organisaation menestyminen ja selviäminen kriiseistä. Kulttuurimuutos nähdään koko organisaation laajuisena muutoksena, jossa vanha yhtenäisyys korvataan uudella yhteisellä käsityksellä organisaation kulttuurista. (Martin 1992: 63–65.)

Kuntaliitos integraationäkökulmasta tarkasteltuna tarkoittaisi, että yhdistyvien kuntien organisaatiokulttuurit korvattaisiin yhdellä, kunnan johdon määrittelemällä ja muotoilemalla uudella organisaatiokulttuurilla. Vanhat kuntakulttuurit tuhottaisiin ja tilalle istutettaisiin uusi, koko uudelle kunnalle yhteinen ja sen kaikissa osissa yhtenäinen kulttuuri. Organisaatiokulttuurin muutos tapahtuisi johtajavetoisesti, kokonaisvaltaisesti ja ylhäältä alas -suuntaisesti.

Fragmentaationäkökulma ei paikallista valtaa kenellekään, vaan valta on yleinen ympäristössä ja organisaatiossa vaikuttava ominaisuus. Tästä syystä muutos ymmärretään jatkuvana virtana, sen sijaan että muutoksen koettaisiin organisaatiossa keskeyttävän jonkin stabiilin olotilan. Differentiaatio- ja integraationäkökulmien esittämä näkemys kulttuurin muutoksesta suunniteltuna muutoksena tai päätöksentekona ovat lähtökohtaisesti mahdottomia fragmentaationäkökulmalle. Koska ei ole mahdollista löytää organisaatiosta selkeää, yhtenäistä kulttuuria, ei sitä voida myöskään suunnitellusti muuttaa. Mahdollisia tulkintoja organisaation kulttuurista on olemassa lähes äärettömästi ja tämä tekee yhteisen näkemyksen muodostamisesta organisaation edistymisestä, oppimisesta tai kehittymisestä vaikeaa. (Martin 1992: 159–160.)

Fragmentaationäkökulma ei tarjoa selkeitä ja perusteltuja ohjeita niille, jotka haluaisivat normatiivisesti määritellä kulttuurin muutosprosessin. Organisaatioita tulisi muotoilla sääntöjen laatimisen sijaan puheen ja keskustelun kautta, jotta mahdollisimman monia eri ääniä kuultaisiin ja kaikki halukkaat saisivat puhua. Organisaatiot käsitteellistyisivät yleisinä tiloina, jonka jäsenet olisivat kansalaisia ja konfliktit ratkaistaisiin siten, että annettaisiin ihmisten kasvaa ja kehittyä ilman selkeää ohjausta. Tämänkaltaisen tilanne on käytännössä vaikeasti saavutettavissa. (Martin 1992: 160–161.)

Kuntaliitoksessa tulisi fragmentaationäkökulman mukaan antaa organisaation ja sen kulttuurin muovautua evolutiivisesti omalla painollaan ja ajallaan ja yhteisen keskustelun ja kehittämisen kautta. Yhteenliittyneet kunnat eläisivät näin määrittelemättömässä tilassa ilman yhteisiä sääntöjä ja menettelytapoja ja kehittäisivät ajan myötä omat toimintamallinsa hyväksi havaittujen keinojen kautta. Tällainen toimintamalli olisi kunnassa lainvastainen, esimerkiksi valtaa ei voitaisi tällöin paikallistaa eikä kuntalaisten yhdenvertaista kohtelua voitaisi taata.

Differentiaationäkökulmassa muutoksen aikaansaaminen on organisaation osakulttuurien tehtävä ja mikäli johtajuutta lainkaan tuodaan näkyväksi, se käsitetään ryhmittymien ominaisuutena, jolloin myös ryhmän jäsenet jäävät näkymättömiksi. Yksilö ei erotu, vaan sulautuu omaan osakulttuuriseen ryhmäidentiteettiinsä. Muutos tapahtuu aina paikallisesti organisaation toimintaympäristössä tapahtuvan äkillisen paineen johdosta.

Muutos tapahtuu organisaatiossa osakulttuurien konfiguraationa eli valintana ja sopeuttamisena, jonka tuloksena organisaatioon syntyy uusi vallan tasapaino. Valta on siis ryhmillä ja sitä käytetään oman ryhmäedun mukaisesti. Muutokseen reagoidaan vain ryhmän näkökulmasta ja ryhmän edut varmistaen. Ryhmät ovat löysästi yhteydessä toisiinsa ja esimerkiksi tieto ei siirry yhtä hyvin organisaation laidoilla oleville ryhmille kuin niille, jotka muodostavat organisaation vallan ytimen. (Martin 1992: 104–105.)

Kuntaliitoksessa organisaatiokulttuuri muovautuisi differentaationäkökulman mukaan yhteenliittyvien kuntien osakulttuureiden kilpailun pohjalta. Tällöin eri kuntien yhtenäisimmät osakulttuurit, kuten esimerkiksi jonkin ammattiryhmän muodostamat osakulttuurit, liittyisivät yhteen ja muovaisivat uuden kunnan kulttuuria tälle ryhmälle edulliseen muotoon. Hajanaisemmat osakulttuurit ja organisaation osat jäisivät organisaation ytimen ulkopuolelle, eikä organisaatiokulttuuri enää tukisi kunnan perustehtävä vaan olisi hajanaista ja erilaisten ryhmien toimintaa myötäävää.

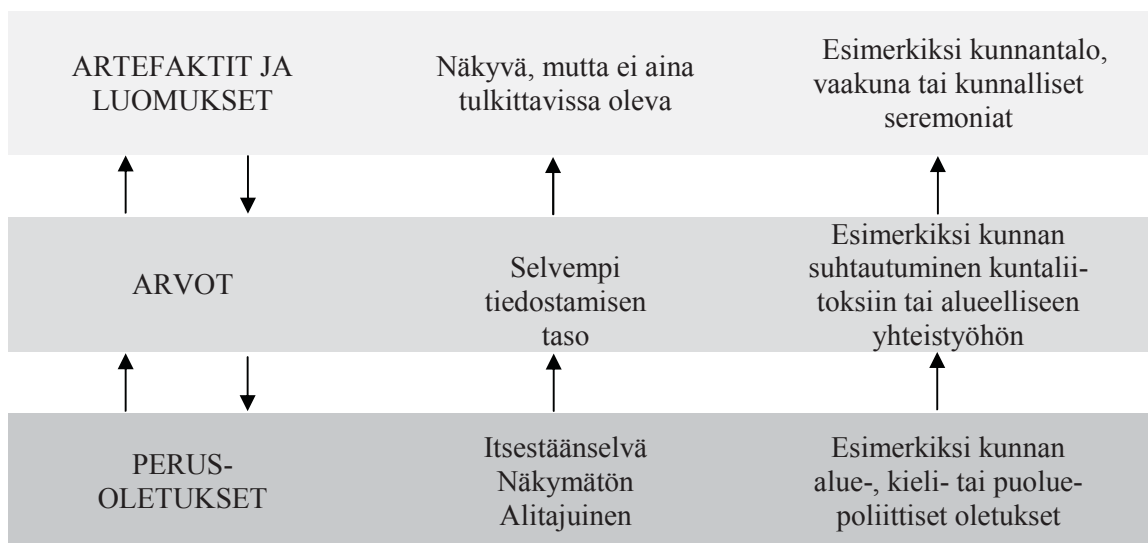
Organisaation osakulttuurilla, josta käytetään myös termiä alakulttuuri, tarkoitetaan tietyn ryhmän organisaation valtakulttuurista poikkeavaa käsitystä todellisuuden tulkinasta. Osakulttuureita voi muodostua esimerkiksi eri ammattiryhmien (lääkärit, hoitajat, sihteerit), työryhmien (tiimien tai projektiryhmien) tai hierarkiatasojen (johtajien tai eri hierarkiatasoilla olevien työntekijöiden) muodostamien ryhmien välille. (Lämsä ja Hautala 2008: 177–178.)

Kiinteisiin työntekijöiden välisiin suhteisiin perustuvissa organisaatioissa muodostuu yhtenäisiä organisaatiokulttuureita. Myös organisaation perustamisen alkuvaiheessa ja pienissä tai paikallisissa organisaatioissa, vallitsee yleensä melko yhtenäinen kulttuuri. Suurissa organisaatioissa osakulttuurit, tai mahdollisuudet niiden kehittymiselle, ovat selvästi yleisempiä. Organisaatioiden rakenteellisissa muutostilanteissa, kuten uudelleenjärjestely- tai liitostilanteessa tai esimerkiksi uuden teknologian käyttöönoton myötä kehittyy uusia osakulttuureita. Toisaalta muutokset voivat vaikuttaa myös päinvastaisesti siten, että jotkut aiemmista osakulttuureista heikentyvät tai katoavat kokonaan. (Van Maanen ja Barley 1985: 37–43.)

Voidaan olettaa, että pienikokoisten kuntien organisaatiokulttuurit ovat melko yhtenäisiä. Suurissa kunnissa osakulttuureiden todennäköisyys kasvaa ja niiden vaikutus organisaatiokulttuuriin voi olla vahvempaa. Kuntaliitostilanteessa kohtaavat siis paitsi kuntien organisaatiokulttuurit, myös niiden mahdolliset osakulttuurit. Osakulttuureiden tulee asemoitua sekä suhteessa toisiinsa että suhteessa uuden kunnan organisaatiokulttuuriin, joten todennäköisesti osakulttuureissa tapahtuu valtakulttuuria enemmän muutoksia ja uudelleenjärjestäytymisiä.

### 2.3.3. Organisaatiokulttuurin ilmentyminen

Organisaatiokulttuuri on olemukseltaan abstrakti, mutta organisaatiossa on ilmiöitä, joiden katsotaan heijastavan tai ilmentävän organisaatiokulttuuria. Schein (1987: 32) jakaa nämä organisaatiokulttuurin ilmentymät jäävuorimallinsa kolmeen tasoon: **perusoletuksiin, arvoihin ja artefakteihin**. Näistä tiedostamattomat perusoletukset muodostavat pinnan alla olevan kulttuurin ytimen, sen, mitä kulttuuri todella on. Organisaation ilmaisemat arvot heijastavat organisaationkulttuurisia perusoletuksia, mutta eivät välttämättä näy ulkopuoliselle. Artefaktit, kuten käyttäytymistavat, organisaation symbolit ja toimintatavat, ovat selkeimpiä perusoletusten ilmentäjiä ja myös organisaation ulkopuoliselle helpoimmin havaittavissa, kuten kuvioista 4 voidaan nähdä.



Kuvio 4. Kulttuurin tasot ja niiden välinen vuorovaikutus (mukaillen Schein 1987: 32).

Artefakteilla tarkoitetaan kulttuurin näkyvimmälle tasolle sijoittuvia ihmistyön aikaansaannoksia. Lundberg (1985: 171) jakaa artefaktit *kielellisiin, käyttäytymistä ilmentäviin ja fyysisiin artefakteihin*. Kertomukset, tarinat ja myytit ovat esimerkkejä kielellisistä artefakteista. Rituaaleissa ja riiteissä eli seremonioissa, kuten kokouksissa tai juhlissa, havainnollistuvat organisaation käyttäytymiseen liittyvät artefaktit. Fyysisiä artefakteja edustavat puolestaan organisaation rakennukset ja fyysiset tilat, käytettävä teknologia tai organisaatiota ilmentävät symbolit.

*Symbolit* ovat tietyn merkityksen sisältäviä, tunteita herättäviä ja yksilöiden käyttäytymiseen vaikuttavia eleitä, toimintoja, kuvia, sanoja tai esineitä. Symbolit ovat näkyviä kulttuurin ulkopuoliselle, mutta niiden merkityksen pystyy ymmärtämään vain saman kulttuurin jäsen. Uusia symboleita syntyy helposti samalla, kun vanhoja katoaa. Toisten kulttuuriryhmien symboleiden jäljittely on tavallista eri ryhmien välillä. Symboleita ovat esimerkiksi pukeutumistyyli, ammattikieli tai erilaiset arvoaseman tunnukset ja vaakunat. Rituaalit ja seremonialliset riitit ovat puolestaan kollektiivisia toimintoja, joita organisaatio pitää sosiaalisesti välttämättöminä, kulttuuria vahvistavina ja siksi niitä noudatetaan niiden itsensä vuoksi. (Hofstede 1993: 24–25.)

Artefaktien havaitseminen on yleensä organisaation ulkopuoliselle helppoa, mutta niiden merkityksen ja keskinäisten suhteiden tulkinta on vaikeampaa. Vaikka artefaktit ovat ulkopuolisen havaittavissa, eivät organisaation jäsenet välttämättä ole niistä tietoisia. Myöskään organisaation syvärakenteita tai perusoletuksia ei voi yksinomaan artefaktien kautta selvittää tai tulkita. Artefaktit ovat kuitenkin organisaatiokulttuurin ilmentymistä helpoimmin muutettavissa. (Schein 1987: 32–33.) Kuntaliitoksen yhteydessä nousevat erityisesti kuntien väliset erot samankaltaisuuksia paremmin esiin ja muiden kuntien artefaktien havaitseminen on tällöin suhteellisen helppoa. Kuntien näkyviä artefakteja ovat esimerkiksi kunnan vaakuna, kunnantalo sekä kunnalliset seremoniat ja juhlatilaisuudet. Lisäksi käytettävän puheen, pukeutumisen ja käyttäytymisen tyyli virallisissa tilaisuuksissa, tiedotteissa, kokouksissa tai internet-sivuilla antavat viitteitä kunnan organisaatiokulttuurista.

Toisella kulttuurin ilmenemisen tasolla ovat *arvot*, jotka ovat ihmisen käyttäytymistä johdattelevia ja ohjaavia valintatapumuksia. Ne ovat ympäristöstä opittuja, yleisiä, pysyviä ja tavoitteellisia. Arvoilla voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä eri asioita, tässä tutkimuksessa puhutaan nimenomaan organisaation sosiaalisista arvoista. (Allardt 1985: 51.) Lundbergin (1985: 171) mukaan arvot ilmaisevat organisaation päämääriä, ihanteita ja normeja, mutta myös organisaatiossa kielteisiksi käsitettyjä ilmiöitä (*sins*) luomalla ne perusteet, joita organisaation jäsenet hyödyntävät toiminnassaan. Arvot voidaan ymmärtää myös eräänlaisena organisaatiofilosofiana.

*Normit* ovat läheisessä yhteydessä arvoihin siten, että ne ovat niitä keinoja, joilla arvovalintoja tehdään. Ihmiset ja ryhmät asettavat yleensä toisilleen normeja eli käyttäytymissääntöjä, joiden noudattamista valvotaan ja kontrolloidaan esimerkiksi sosiaalisen paineen avulla. Rangaistuksen uhka kuuluu normin olemukseen, mutta rangaistuksen aste vaihtelee suuresti. Yleensä normin rikkomisesta koituu aina negatiivisävyisiä seurauksia, mutta on myös tapauksia, jolloin normin noudattamisesta palkitaan. (Allardt 1985: 58–59.)

Kulttuurinen oppiminen on toisen osapuolen esittämien arvojen omaksumista. Mikäli ehdotettu ongelmanratkaisu havaitaan ryhmän sisällä toimivaksi, kokee kyseinen arvo hitaasti kognitiivisen muutoksen oletukseksi. Edellytyksenä on, että arvot toimivat koko ajan luotettavasti tai niiden opitaan olevan ryhmän omalle säilymiselle välttämättömyys. Kun arvot muuttuvat itsestäänselvyyksiksi, tulee niistä vähitellen uskomuksia ja tiedostamattomia oletuksia, jolloin ne siirtyvät alitajuisiksi ja automaattisiksi. Perusoletukset ohjaavat käyttäytymistä näkymättömien oletuksien kautta ja antavat ryhmälle sen havainnointi-, ajattelu ja tuntemusmallit. Koska perusoletukset ovat osa kulttuurin perusolemusta ja ydintä, on niiden löytäminen, muokkaaminen ja muuttaminen hyvin vaikeaa. (Schein 1987: 33–36.)

Kunnassa arvot ohjaavat kunnan toimintaa ja määrittävät sen toimintatapa. Arvot määrittelevät myös kunnassa hyväksytyn ja ei-hyväksytyn toiminnan perusteet. Kuntien toimintamalleissa on eroja ja esimerkiksi erot kuntien poliittisen ja virkamiesjohdon työnjaossa voivat johtua erilaisista arvoista tai arvojen tulkintaeroista. Myös kunnan

aluehistoria tai poliittiset painotukset vaikuttavat kunnan arvoihin ja edelleen tiedostamattomiin perusoletuksiin, joiden ohjaamana kunta toimii. Esimerkiksi oman alueen itsenäisyyttä arvostava kunta suhtautuu kuntaliitoksiin lähtökohtaisesti kielteisesti, mutta voi olla valmis tekemään kuntien välistä yhteistyötä. Kuntien välisen yhteistyön kokemukset voivat ohjata kuntia kohti kuntaliitosta tai saada kunnat painottamaan itsenäisenä pysymistä. Kunnan tapa suhtautua muutokseen ilmentää osaltaan sen organisaatiokulttuuria.

Kulttuurin syntyprosessi vastaa kognitiivisen organisaatiokulttuuriteorian mukaan ryhmän muotoutumisen prosessia, jossa yhteiset kokemukset ja oppiminen ovat tuottaneet ajattelun, uskomusten, tunteiden ja arvojen yhteisen mallin, joka muodostaa kyseisen ryhmän kulttuurin. Kulttuuria ei voi olla ilman ryhmää, mutta mikä tahansa joukko ihmisiä ei automaattisesti muodosta ryhmää. Ryhmän, kuten kunnan, kehittyminen ja sille ominaisen kulttuurin muodostuminen ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa ja viime kädessä johtamisen tulosta. (Schein 1987: 66.)

Tässä prosessissa johdon määrittelemät ja ilmaisemat arvot muokkaantuvat yhteisesti hyväksytyiksi mielipiteiksi ja määritelmiksi, jotka siirretään edelleen organisaation uusille jäsenille yhteisesti hyväksytyinä tapoina suhtautua asioihin. Myös ympäristö vaikuttaa kulttuurin muodostumiseen, mutta siinä vaiheessa kun kulttuuri on olemassa, vaikuttavat sen pohjalla olevat yhteiset oletukset siihen, mitä käsitetään ympäristöksi ja miten se määritellään. (Schein 1987: 67.)

#### 2.3.4. Organisaatiokulttuurin merkitys

Organisaatiokulttuurin merkitys vaihtelee organisaation elinkaaren eri vaiheissa. Nuori ja kasvava organisaatio pyrkii yleensä voimakkaasti vakiinnuttamaan ja vahvistamaan perustajansa arvoja ja uskomuksia heijastavaa kulttuuriaan. Kulttuuri toimii tässä vaiheessa organisaatiota koossa pitävänä liimana. Se on myös organisaation identiteetin pääasiallinen lähde ja organisaation menestyksen tae. (Schein 2001: 107–108.) Lyhyen historian ja yhteisten kokemusten vähäisyyden vuoksi, kulttuuri hakee jatkuvasti muotoaan, on epäyhtenäistä ja vaikutukseltaan heikkoa.

Organisaation keski-iässä sen perustajalla ei ole enää hallitsevaa asemaa. Organisaatio on myös voinut kasvaa niin suureksi, että organisaation ulkopuolelta tulleiden johtajien vaikutus on selkeästi perustajaa vahvempi. Tällöin organisaation yhteisen historian ja kokemusten kautta kehittyntä kulttuuria pidetään itsestään selvänä ja kulttuurin keskeisimmät elementit ovat syvällä organisaation rakenteissa ja prosesseissa. Tietoisuus kulttuurista on vähäistä, eikä sen muokkaamiselle ole tarvetta sillä se on syvällä organisaation rutiineissa. Etenkin suuriin organisaatioihin on yleensä tässä vaiheessa kehittynyt omia osakulttuureita. Organisaatiokulttuurin toimiessa nuorena organisaatiossa koossapitävänä voimana, on se muuttunut totutuksi perinteeksi ja organisaation jäsenistä on tullut organisaation valtakulttuurin kantajia. (Schein 2001: 157–159, 162.)

Ikääntyneissä, kypsissä organisaatioissa, jollaisia kunnat yleensä ovat, vaarana on kulttuurin jähmettyminen, mikä aiheuttaa organisaation kääntymistä sisänpäin, toiminnan lyhytjänteisyyttä tai epäjohdonmukaisuutta. Ongelmaksi saattaa nousta etenkin suurissa organisaatioissa se, että jonkin osakulttuurin arvot pyrkivät asettumaan organisaation valtakulttuurin arvojen edelle. (Deal ja Kennedy 1983: 154–158.) Kunnissa vahvoja osakulttuureita saattaa löytyä suurilta tai pitkälle erikoistuneilta toimialoilta, kuten esimerkiksi sosiaali-, terveys-, kulttuuri- tai opetussektoreilta.

Organisaatiokulttuurin elinkaarimalli esittää organisaatiokulttuurin luonteen yleensä joko heikkona tai vahvana. Kulttuurin katsotaan olevan heikkoa uuden organisaation perustamisvaiheessa tai organisaatioissa, joissa kulttuuri on hyvin hajanaista. Vahvaa kulttuuri on tyypillisesti ikääntyneissä organisaatioissa, jossa menestyksen ja toiminnan taannutta kulttuuria ei lainkaan kyseenalaisteta, vaikka kulttuuri rajoittaisi uusien innovaatioiden syntymistä tai organisaation kehitystä. Erityisesti tässä vaiheessa kulttuurin muuttaminen vaatii usein jonkinlaisen ulkoisen tai sisäisen tahon aiheuttaman uhan, kriisin tai onnettomuuden. (Schein 2001: 133–135.) Tässä mielessä kuntaliitos antaa hyvän mahdollisuuden organisaatiokulttuurin muutokselle, mutta samalla se kuitenkin hämärtää käsitystä organisaation iästä. Periaatteessa kyseessä on uusi kunta, mutta sen sisällä on kahden tai useamman kunnan historia ja menneisyys.



Organisaatiokulttuuri ”näky” yleensä selkeästi uudelle organisaation jäsenelle, joka aistii ja tuntee kulttuurierot herkästi verratessaan niitä omiin, aikaisempiin kokemuksiinsa. Sosiaalistuminen on prosessi, jonka kautta organisaation uudet jäsenet oppivat antamaan merkityksiä oman organisaatoroolinsa kannalta keskeisille arvoille, käyttäytymismalleille ja sosiaaliselle tiedolle. Tämä koskee myös organisaation vanhoja jäseniä, sillä he elävät jatkuvassa sosiaalistumistapahtumassa. Sosiaalistuminen liittyy läheisesti organisaatiokulttuurin siirtymiseen ”työntekijäsupolvelta” toiselle. Yksilön tasolla sosiaalistumista tapahtuu suhteessa koko organisaatioon ja yksilön omaan työrooliin ja näiden prosessien tulisi olla keskinäisessä tasapainossa. (Nikkilä 1986: 3–5.)

Yksilön ja organisaation väliset toisiinsa kohdistamat odotukset ovat voimakkaita käyttäytymistä ohjaavia tekijöitä. Yksilön ja organisaation suhde on pohjimmiltaan vuorovaikutussuhde, joka kehittyy keskinäisen vaikuttamisen ja keskustelun kautta toimivaksi psykologiseksi sopimukseksi ja on monimuotoinen prosessi. (Schein 1969: 24, 107.)

Organisaation kannalta olennaista on se, miten sen jäsenet sopeutuvat organisaatioon eli mikä on heidän sosiaalistumisensa taso. Organisaation uusi jäsen oppii optimitilanteessa sellaiset organisaatiokulttuurin osatekijät, jotka ovat oleellisimpia organisaation toiminnan jatkuvuuden kannalta. Hän tuo myös mukanaan uutta, innovatiivista ja organisaatiota hyödyttävää tietoa jota käyttää organisaation hyväksi, sen menestyksen varmistamiseen. Sosiaalistumisprosessin ääripäitä ovat tilanteet, joissa jäsen ei sopeudu organisaation keskeisiin kulttuurisiin perusoletuksiin, vaan kokee olonsa epämiellyttäväksi, vieraaksi tai hyödyttömäksi ja pahimmassa tapauksessa jättää organisaation. Hän voi myös omaksua enemmän organisaatiokulttuurin kuulumattomia tai sen kanssa ristiriidassa olevia, esimerkiksi organisaation osakulttuurissa vallalla olevia käsityksiä, jotka haittaavat hänen työsuoritustaan. Toista ääripäätä edustaa ylisosiaalistuminen, jolloin jäsen omaksuu organisaation kulttuurin niin täydellisesti, että hänen työpanoksensa ei merkittävästi lisää organisaation kehittymistä. (Schein 1987: 58–59.)

Organisaatiokulttuuri sosiaalisena rakennelmana vaatii oman ”kantajakollektiivinsa” eli ryhmän, joka jatkuvasti tuottaa omia merkityksiään vahvistavia signaaleja ja joka pitää niitä objektiivisesti todellisina. Tällaisten ryhmien välillä voi olla ristiriitoja, kilpailua

tai konflikteja ryhmien pyrkiessä vakiinnuttamaan omaa asemaansa ja heikentämään toisen ryhmän uskottavuutta. (Berger ja Luckman 1994: 100.) Kokeneet organisaation jäsenet muodostavatkin eräänlaisen institutionaalisen muistin, jota he pyrkivät välittämään muille organisaation jäsenille (Christensen, Laegreid, Roness ja Røvik 2005: 56).

On osoitettu, että organisaation jäsenten mahdollisuus määritellä suhteensa organisaatioon kasvaa sen myötä, mitä kauemmin hän on organisaation jäsenenä ollut. Työssäoloajan myötä kasvaa yleensä myös riippuvuus työyhteisön totutuista tavoista, laajemmin ottaen organisaation omasta kulttuurista. Tällöin yksittäisen jäsenen organisaatiota määrittävät arvot, normit ja toiminta vastaavat organisaation ideologista järjestelmää eli jäsen toimii kulttuurin kantajana. (Nikkilä 1986: 57.)

Vaikka kulttuuri on yhteistä, yleistä ja jaettua ja se muovaa monin tavoin ihmisten käyttäytymistä, se ei silti tarkoita, että kulttuuriset arvot tulisivat ihmisten ulkopuolelta ikään kuin annettuina. Niiden ei myöskään tarvitse olla kaikkien jakamaa tai kaikkien varauksettomasti hyväksyttäviä. Kulttuurin edellytyksenä olevien yhteisten merkitysten ja kokemusten lisäksi kulttuuriin kuuluu olennaisena osana myös erojen tekeminen. Kulttuuri on yhteisesti jaettua, mutta se sisältää myös mahdollisuuden konflikteihin ja monitulkinnallisuuteen. Kulttuurin yhteisöllisyys tulisi ymmärtää siten, että yhteistä ovat ne yleiset kielelliset muodot, joilla kulttuuria ilmaistaan, ei niinkään yksittäiset ajatukset. Kulttuuri sosiaalisena ilmiönä perustuu ihmisen kykyyn symboloida asioita. Sosiaalinen viestintä edellyttää aina yhteisiä kulttuurisia merkityksiä ja tästä syystä kulttuuria ei voi olla olemassa ilman viestintää. Kieli on eräs kulttuurin keskeisistä kantajista. (Berger ja Luckmann 1994: 51–52; Fornäs 1998: 169–172; Martin 2002: 298–399.)

Organisaatiokulttuurin perimmäisenä tehtävänä on organisaation sisäisen eheyden luominen ja organisaation sopeuttaminen ympäristöönsä, jotta sen perustehtävää voidaan toteuttaa. Tämän myötä kulttuurilla on keskeinen epävarmuutta ja ahdistusta vähentävä merkitys. Organisaatiokulttuuri muodostaa järjestelmän, jonka avulla organisaation jäsenet tunnistavat organisaation kannalta huomiota vaativat asiat ja osaavat reagoida niihin kulttuurin ilmaisemien kriteerien mukaisesti. Organisaation kulttuurin tuottamiin

ratkaisuihin on opittu alitajuisesti luottamaan, joten tämän järjestelmän muutos saa yleensä aikaan kulttuurin muutoksen vastustamista. (Schein 1987: 65, 96–97.)

Muutosvastarinta voi olla voimakasta tai vähäisempää, riippuen siitä millä tavoin se koetaan organisaation jäsenten intressien kannalta. Ellei muutoksen hyötyjä koeta suuremmaksi kuin siitä aiheutuvia haittoja, muutos kohtaa vastustusta. Organisaation jäsenten lisäksi myös organisaation muut sidosryhmät voivat vastustaa muutosta. Kuntaliitostilanteessa kunnan asukkaat ovat merkittävä sidosryhmä, jolloin he ovat suhteessa kuntaansa sekä asiakkaina että veronmaksajina. Kuntalaisen käsitteen alta voidaan edelleen erottaa useita, esimerkiksi asuinpaikan, iän, ammatin tai ideologian mukaisia ryhmittymiä, jotka vastustavat tai kannattavat liitosta lähinnä tämän nimittäjän kautta. (Haveri ja Majoinen 2000: 28–29.)

### 2.3.5. Organisaatiokulttuurin muutos

Organisaatiokulttuuri on luonteeltaan dynaamista, sillä vaikka kulttuuri onkin ankkuroitunut organisaation syvärakenteisiin, historiaan ja perinteeseen, se kuitenkin jatkuvasti – vaikkakin hitaasti – muuttuu ihmisten liikkeessa erilaisten kulttuurien ja kulttuuritasojen välillä. Organisaatiokulttuuri muuttuu näin ollen mikrotasolla ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Se muuttuu myös makrotasolla, jolloin suuremmat voimat, kuten yhteiskunnalliset kulttuuriperinteet, media, suuret kansainväliset tai kansalliset uudistushankkeet, kuten esimerkiksi kuntarakenneuudistus ja yleinen ”ajan henki” vaikuttavat voimakkaasti organisaatioidenkin kulttuureihin. Organisaatiokulttuuri on aina muidenkin ilmiöiden vaikutuspiirin alainen. (Alvesson 2002: 415–416.)

Organisaatiokulttuurin muutoksella tarkoitetaan *suunniteltua, suunnattua ja huomattavaa muutosta, jonka johdosta kulttuurinen jatkuvuus menneisyyden ja nykyisyyden välillä katkeaa tai siihen tulee selkeä häiriö*. Kulttuurimuutoksen taustalla vaikuttaakin aina kulttuurin luomisen ja tuhoamisen välinen dualistinen suhde. (Trice ja Beyer 1993: 383.) Kuntaliitos edustaa organisaatiokulttuurin muutostilannetta, joka katkaisee ja joskus jopa tuhoaa liitoskuntien kulttuurisen jatkuvuuden väliaikaisesti tai lopullisesti.

Organisaatiokulttuurin muutos on kokonaisvaltaista – holistista, jolloin kaikki vaikuttaa kaikkeen. Kulttuurin keskeiset elementit eivät voi olla keskenään ristiriidassa; arvot eivät voi heijastella erilaista organisaatiokulttuuria kuin organisaation symbolit tai artefaktit ja päinvastoin. Esimerkiksi muutos organisaation osakulttuurissa heijastuu edelleen organisaation valtakulttuuriin. Muutoksen kuvaaminen on kuitenkin vaikeaa, sillä ei voida tarkasti osoittaa mikä muutoksessa vaikutti kulttuuriin milläkin tavalla. Kulttuurimuutoksen hitaus vaikuttaa osaltaan siihen, ettei muutoksen lopputulos aina muovaudu aiotun mukaiseksi. Kulttuurin sitoutuneisuus näkökulmaan ja tilanteeseen tekee myös kulttuurin muuttamisesta sitoutunutta. Valittu muutoksen tarkastelunäkökulma vaikuttaa suoraan siihen, mikä mielletään muutokseksi ja miten muutoksen sisältöä tulkitaan. (Aaltio-Marjosola 1992: 64–65, 67; Trice ja Beyer 1993: 384.)

Parhaat edellytykset kulttuurin muuttamiselle katsotaan olevan organisaation johtajalla ja suurissa organisaatioissa niiden johtajistolla. Tätä korosti jo Andrew Pettigrew vuoden 1979 klassikkoartikkelissaan. Tässä hän määritteli nimenomaan organisaation johtajan organisaatiokulttuurin elollistajaksi ja ylläpitäjäksi. Myös Edgar H. Schein (1987: 19–20) linjasi johtajan tärkeimmäksi tehtäväksi organisaatiokulttuurin työstämisen. Tällä hän tarkoitti organisaatiokulttuurin luomista, muovaamista ja tarvittaessa jopa sen tuhoamista.

Suomalaisille kunnille on leimallista korostunut lainkuuliaisuus, byrokraattisuus ja virkamiesten poikkeuksellisen vahva asema. Lainkuuliaisuus ilmenee vahvana oikeusvaltion periaatteiden noudattamisena hallinnon rakenteissa, päätösten valmistelussa ja päätöksenteossa sekä alhaisena korruptoitumisen tasona. (Tiihonen ja Ylikangas 1992: 275; Virtanen ja Stenvall 2010: 180.) Temmes (1994: 13) näkee virkamiesten edustavan kunnan hallinnossa jatkuvuutta ja siirtävän organisaation kulttuuria oman virkamiesperinteen ohella virkamiessukupolvelta toiselle. Virkamies on samanaikaisesti sekä organisaation kulttuurin kantaja ja sen sisäinen arkkitehti, josta syystä hänellä on myös valtaa ja mahdollisuus muovata ja muuttaa organisaatiokulttuuria.

Muutostilanteessa johtajan tulee olla tietoinen organisaatiokulttuurin moniulotteisesta luonteesta. Tietty muutosaloite voi samanaikaisesti sekä tukea joitakin kulttuurin osia,

mutta samalla muuttaa toisia, jolloin näiden vastakkaisten vaikutusten kumulatiivinen vaikutus määrittää kulttuurin muutoksen suunnan ja asteen. Johtajan tehtävänä on muokata muutosaloitteita siten, että toivotut osat organisaatiokulttuurista säilyvät ja etsiä konsensusta niiden kulttuurin osien välille, joihin toivotaan muutosta. (Latta 2009: 32–33, 35.) Esimerkiksi samantyyppisten kuntaliitosten tarkastelussa on havaittu erilaisia kehityskulkuja, jotka näyttävät Meklinin ja Pekola-Sjöblomin (2012: 62) mukaan johtuvan nimenomaan johtamisesta, jolla tarkoitetaan sekä luottamushenkilö-että viranhaltijajohtamista.

Muutostilanteessa on huomioitava myös strategian ja organisaatiokulttuurin välinen yhteys. Ne ovat ikään kuin saman asian kääntöpuolia; kun strategia luo organisaation päämäärät ja keinot, kulttuuri muodostaa näitä tukevan inhimillisen toiminnan mallin. Kulttuurin tehtävänä on puolestaan tukea strategiaa, jonka juurten tulee olla organisaation kulttuurissa. Strategian on sovittava vallitsevaan kulttuuriin, mikäli niiden välillä vallitsee ristiriita, on strategiaa käytännössä vaikea toteuttaa. (Silén 1995: 50–53.)

Strategian ja organisaatiokulttuurin välinen vastavuoroinen yhteys välittyy näin ollen organisaation päätöksentekoon, kommunikaatioon, strategisten muutosten vastustamiseen ja vastustuksen voittamiseen, keskeisten arvojen määrittelyyn ja kulttuurien törmäykseen. (Mintzberg, Ahlstrand ja Lampel 1998: 269–272.) Tämän vuoksi kulttuurin ja strategian välillä tulisi olla kehämäinen yhteys: yhdistyvien organisaatioiden kulttuurit vaikuttavat siihen, millaiseksi uuden organisaatio päämäärät, strategiat ja toimintatavat muotoutuvat, mutta samalla uuden organisaation strategiaprosessi edellyttää organisaatiokulttuureiden muutosta. (Laamanen ja Nyholm 2009: 104.)

Organisaatiokulttuurin muutoksen syvyys ja aikajänne voivat vaihdella. Organisaation kulttuuria voidaan muuttaa kokonaisvaltaisesti tai muutos voi koskea vain muutamaa työyksikköä tai osakulttuuria. Kulttuuriuudistus voi olla kokonaisvaltainen, mutta aikajänne sen sijaan pitkä ja muutos asteittaista. Tästä riippuen voidaan kulttuuri muutoksen laajuutta, voimakkuutta, uudistumisen astetta sekä kestoa arvioida. Esimerkiksi muutoksen voimakkuus ilmentää, ovatko jotkin organisaation arvoista ja oletuksista ristiriidassa muutoksella tavoitellun kulttuurin kanssa. Tällöin arvioidaan,

edellyttääkö muutoksen onnistuminen esimerkiksi joidenkin vanhan kulttuurin osien tuhoamista ja jos niin, miten paljon tämä aiheuttaa häiriöitä organisaation nykytilaan. (Trice ja Beyer 1993: 384–385.)

Uudistumisen arvioinnilla saadaan puolestaan osviittaa siitä, miten tuttuja tavoitellun organisaatiokulttuurin edellyttämät arvot ja käyttäytymismallit ovat organisaatioiden jäsenille. Organisaation tavoiteltu kulttuuri voi sisältää samankaltaisuuksia esimerkiksi organisaation osakulttuurien kanssa, jolloin kynnys oppimiselle ja uuden omaksumiselle on matalampi, koska uusi kulttuuri ei ole täysin vieras. Ulottuvuuksia avataan lähemmin taulukossa 4.

Taulukko 4. Kulttuurimuutosten tyypit ja ulottuvuudet.

<b>ORGANISAATIO-KULTTUURIN MUUTOSTYYPPI</b>	<b>LAAJUUS</b>	<b>VOIMAKKUUS</b>	<b>UUDISTUMISEN ASTE</b>	<b>KESTO</b>
<i>Mullistava, koko organisaatiota koskeva kulttuurimuutos</i>	Suuri	Suuri	Vaihteleva	Vaihteleva
<i>Osakulttuuria tai yksittäisiä työyksiköitä koskeva kulttuurimuutos</i>	Pieni	Kohtalainen tai suuri	Vaihteleva	Vaihteleva
<i>Vähittäinen, kokonaisvaltainen, uudistava</i>	Suuri	Kohtalainen	Kohtalainen	Pitkäaikainen

Kuntaliitostilanteessa organisaatiokulttuurin muutoksen laajuus ja voimakkuus vaihtelevat suuresti uuden kuntaorganisaation eri alueilla. Kunnassa on toimialueita, kuten hallinto ja muut tukipalvelut, joissa kulttuurimuutos on laajuudeltaan, voimakkuudeltaan ja uudistumisen asteeltaan kohtalaista tai suurta. Toisaalta joillakin kunnan erityistoimialoilla niiden osakulttuurit voivat olla niin samankaltaisia, että organisaatiokulttuurin uudistumisen aste, muutoksen voimakkuus ja laajuus jäävät pieneksi tai korkeintaan kohtalaiseksi. Kunnissa organisaatiokulttuurin ulottuvuuksien yhtenäinen arviointi on näin ollen haastavaa.

Joidenkin näkemysten mukaan organisaatiokulttuuri ei koskaan saavuttaisi sellaista sosiaalisesti jaetun ymmärryksen syvyyttä kuin mitä kulttuurilla antropologisesti ymmärrettynä tarkoitetaan. Tätä siksi, että organisaatiokulttuurin omaksuminen tapahtuu vasta aikuisiässä ja koska organisaation jäsenet elävät samanaikaisesti myös muissa kulttuurin kerrostumissa, heillä on aina muita sosiaalisia viitekehyksiä. Organisaatiokulttuuri ei tästä syystä olisi yhtä vakaan muuttumaton ja sen muuttaminen olisi muita kulttuuritasoja helpompaa. (Wilkins ja Ouchi 1983: 479–480; Hofstede 1993: 38.)

Ikola-Norrbackan (2010: 17, 47–49) mukaan organisaatiokulttuuri vaikuttaa päätöksentekoon ja voi vaikeuttaa tai jopa estää organisaation päätöksentekoa ja uudistumista. Organisaatiokulttuuri onkin yksi eettiseen johtajuuteen vaikuttavasta viidestä pääulottuvuudesta virkamiesetiikan, olemassa olevan lainsäädännön, hallinnon arvojen ja periaatteiden sekä hallinnollisen toimintatavan lisäksi. Organisaatiokulttuuri vaikuttaa eettiseen johtajuuteen nimenomaan sen ilmentämien organisaation arvojen kautta. Muutostilanteessa on tasapainoiltava eettisten reunaehtojen sisällä sen suhteen, miten ja kenen etua tavoitellaan pyrittäessä vaikuttamaan organisaatioiden jäsenten arvojen, uskomusten ja tapojen muovautumiseen organisaation valtaapitävien taholta. (Aaltio-Marjosola 1992: 73–74.)

## 2.4. Yhteenveto

Tämän luvun kaksi tarkoituksena ollut löytää vastaus tutkimuksen teoreettis-painotteiseen kysymykseen organisaatiokulttuurin olemuksesta ja sen muuttumisen ja muovautumisen periaatteista. Organisaatiokulttuuri paikallistettiin muun muassa organisaation arvoja ja normeja sisältävään organisaation sosiaaliseen rakenteeseen. Organisaatiokulttuurin havaittiin olevan kytköksissä organisaation historiaan ollen suhteellisen pysyvä ja kokonaisvaltainen ilmiö. Se heijastelee organisaation tiedostamattomia perusoletuksia, totuttuja ajattelun ja toiminnan malleja, jotka syntyvät arvojen ja artefaktien pohjalta. Organisaatiossa kulttuuri välittyy ja muotoutuu organisaation jäsenten vuorovaikutuksessa ja ohjaa heidän ajatteluaan ja käyttäytymistään. Sopeutuminen organisaatioon tapahtuu sosiaalistumisprosessin kautta, jolloin

organisaation kulttuurinen koodisto omaksutaan. Organisaatiokulttuuri ei voi säilyä ilman ryhmää, joka eräänlaisen organisatorisen muistinsa kautta liittää organisaation historian nykyisyyteen sekä ylläpitää ja siirtää kulttuuria eteenpäin.

Organisaatiokulttuurin perustehtävänä nähdään organisaation sisäisen eheyden luominen, epävarmuuden ja ahdistuksen vähentäminen ja organisaation sopeuttaminen ympäristöönsä. Kaikilla näillä toimilla se varmistaa organisaation perustehtävän toteutumisen. Organisaatiokulttuuri luo myös rajat organisaation jäsenten ja ulkopuolisten välille ja erottaa organisaatiot toisistaan. Samalle se toimii toivotun ja ei-toivotun käyttäytymisen kontrollijärjestelmänä.

Organisaatiokulttuuria muutettaessa sen jatkuvuus häiriytyy. Kulttuurin keskeiset elementit kuten arvot ja symbolit, voi olla keskenään ristiriidassa. Myös organisaation strategian on sovittava vallitsevaan kulttuuriin. Organisaatiokulttuurin muutoksen syvyys ja aikajänne voivat vaihdella. Ilmentäessään organisaation arvoja liittyä organisaatiokulttuuri myös organisaation eettiseen johtamiseen. Pohjimmiltaan kulttuurimuutoksen taustalla vaikuttaa sen luomisen ja tuhoamisen välinen dualistinen suhde, jossa pyritään vaikuttamaan organisaation jäsenten arvoihin, tapoihin ja uskomuksiin. Kuntaliitos on muutostilanne, joka katkaisee ja joskus jopa tuhoaa yhteen liittyneiden kuntien kulttuurisen jatkuvuuden joko väliaikaisesti tai lopullisesti.

Tämän tutkimuksen organisaatiokulttuurinen viitekehys muodostuu suurimmaksi osaksi kognitiivisesta organisaatiokulttuuriteoriasta, jonka mukaan organisaatiokulttuuri on organisaation jäsenten yhteisesti omaksumien kokemusten, ajattelun, uskomusten ja perusoletusten järjestelmä. Organisaatiokulttuuria tarkastellaan differentiaationäkökulman ja integraationäkökulman välimuotona, jolloin sekä kulttuurin yhtenäisyys ja hajanaisuus kuuluvat sen olemukseen. Organisaatiokulttuurin nähdään olevan organisaation jäsenten yhteisesti jakamaa, minkä ei tarvitse kuitenkaan tarkoittaa täyttä yksimielisyyttä. Organisaatiokulttuurin ja organisaation osakulttuureiden välillä voi olla jonkintasoisia eroja. Organisaatiokulttuurin suuntaaminen ja muovaaminen nähdään organisaation johdon tehtävänä, mutta myös ryhmät ja yksilöt vaikuttavat tähän omalta



osaltaan. Organisaation muutoksen johtamisen keskeisenä tekijänä pidetään organisaatiokulttuurin jatkuvaa huomioimista ja työstämistä.

Seuraavassa pääluvussa kolme pohditaan erityisesti julkisen sektorin kehityksen pitkiä aaltoja ja julkisten organisaatioiden muutokseen liittyviä tekijöitä. Lisäksi tarkastellaan kuntien yhdistymistä ja siihen liittyviä erityispiirteitä, organisaatiokulttuureiden kohtaamista ja sopeutumista sekä kuntaliitoksen vaiheita.

### 3. KUNTALIITOS ORGANISAATIOIDEN YHDISTYMISENÄ

#### 3.1. Kuntien alueellisen jaotuksen historiallinen kehitys

Kuntien roolin, niiden merkityksen ja lukumäärä ovat aikojen kuluessa muuttuneet ja myötäilleet kulloistakin yhteiskunnan tilannetta ja kehitystä. Kuntarakennetta koskeva keskustelu on jatkunut kuntien perustamisen ajoista lähtien ja jo 1800-luvun loppupuolelta löytyy suurempia kuntia ja kuntaliitoksia puoltava komiteamietintö (Kyösti ja Airaksinen 2014: 177; Soikkanen 1966: 285.) Tämä kehitys on samalla muovannut myös kuntien organisaatiokulttuureita. Nykymuotoinen kunta nähdään julkisena organisaationa, jonka perustehtävänä on taata asukkaidensa hyvinvointi ja edistää kestävä kehitys alueellaan (KuntaL 1.3 §).

Suomalaisten kuntien ensiaskeleet otettiin kuitenkin jo 1100-luvulla, jolloin *muinaispitäjät* toimivat ensimmäisinä alueita hallinnoivina organisaatioina. Kirkon aseman vakiintuessa sovittiin kirkon ja muinaispitäjien hallinnollisesta yhteistyöstä ja muodostettiin *kirkkopitäjät* saman kirkon piiriin kuuluvien alueiden kesken. Vuonna 1852 annetun asetuksen myötä kirkkopitäjät muutettiin *kunniksi*. Kunnan tuli hoitaa tehtävänsä jäsentensä vapaaehtoistyöllä, sillä kunnan asioiden hyvän hoitamisen katsottiin olevan jokaisen asukkaan edun mukaista. (Kuotola 2009: 116–118.)

Suomen kuntien alueellinen jaotus ja sen kunnallishallinnolle antama pohja muodostuivat hyvinkin erilaiseksi alueiden vaurauden ja asukastiheyden vaikutuksesta. Erityisesti Varsinais-Suomeen ja Vaasan läänin rannikolle syntyi useita pieniä kuntia, kun taas Itä- ja Pohjois-Suomeen muodostui alueeltaan hyvinkin suuria kuntia asutuksen levitessä hitaasti itärajaa kohden. 1800-luvun lopulla Suomen pienin kunta oli kooltaan ainoastaan 15 km<sup>2</sup> (Kuusisto) kun taas suurimmalla kunnalla oli pinta-alaa 19 064 km<sup>2</sup> (Sodankylä). 1800-luvun lopulla kuntajako oli jatkuvan keskustelun aiheena, sillä muun muassa nopea väestön lisääntyminen, suuret erot kuntien koossa ja maaseudun teollisuuskeskusten sekä esikaupunkialueiden kasvu aikaansaivat paineita kunnallisen

jaotuksen muuttamiselle. Mielipiteitä esitettiin toisaalta pienempien kuntien yhdistämisen, toisaalta suurten kuntien jakamisen puolesta. (Soikkanen 1966: 282–284.)

Kunnan merkitys muodostui erilaiseksi maan eri osissa, jolloin etenkin vahvat kylä-keskeiset alueet jättivät kunnalle vähemmän painoarvoa. Tyypillisesti Länsi-Suomessa kunnilla oli vähäisempi merkitys kuin Itä-Suomessa. (Soikkanen 1966: 418.) Valtion taholtakaan ei pyritty 1800-luvulla kuntien alueiden tai tehtävien yhdenmukaistamiseen, vaan korostettiin paikallisten olosuhteiden vaikutusta paikallishallintoon, joten kuntien kehittämistä koskevat ratkaisut olivat suurimmalta osalta niiden omassa vallassa. Tällaisia ratkaisuja olivat muun muassa verotusperusteiden, kansakoulujen, kunnalliskotien tai paloapuyhdistysten perustamispäätökset. Kuntien suuri valinnanvapaus piti samalla yllä niiden omaa aktiivisuutta. (Soikkanen 1966: 412–415.)

Kuntademokratian vaiheen katsotaan alkaneen vuonna 1865, jolloin annettu Suomen ensimmäinen *kunnallisasetus* erotti kuntien hallinnon seurakuntien hallinnosta ja kunnille taattiin laaja itsehallinto. Kunnan alue oli kuitenkin edelleen sidoksissa seurakunnan alueeseen. (Majoinen 2010; Karttunen 1964: 177.) 1880-luvulla käynnistyi myös kuntien vapaaehtoinen yhteistoiminta, kuntainliittojärjestelmä, joka mahdollisti esimerkiksi kuntien yhteisen kunnanlääkärin palkkaamisen (Soikkanen 1966: 276). Kuntainliittojärjestelmä yleistyi edelleen 1900-luvun aikana ja takasi pienten kuntien itsenäisyyden ja vaikutusmahdollisuudet. Samalla se tasoitti muita kuntien koosta ja taloudellisten voimavarojen eroista johtuvia haittoja (Leinamo 2010: 11).

Vaatimukset kuntajaon muuttamisen mahdollisuudesta kasvoivat kuitenkin edelleen vuosisadan alussa ja vuonna 1925 säädettiin tämän mahdollistava Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta. Mikäli kunta vastusti kuntajaon muutosta, oli valtiolla mahdollisuus pakkoliitoksen toteuttamiseen, koska sillä oli edelleen lopullinen oikeus määrätä kuntien rajoista ja alueista. (Kuotola 2009: 121–123.)

Vertailu suurten ja pienten kuntien paremmuudesta painottui 1930-luvulla selkeämmin suurten kuntien suuntaan, sillä niiden katsottiin pystyvän tarjoamaan asukkailleen parempia ”etuuksia”, kuten esimerkiksi sairaalapalveluita. Ensimmäinen kuntaliitos

toteutettiin Suomessa vuonna 1934, kun Kyyrölän kunta liitettiin Muolaan kuntaan. (Soikkanen 1966: 504.) Toisen maailmansodan jälkeen toteutetut alueluovutukset ja rauhansopimuksen mukaiset aluejärjestelyt karsivat kuntien määrää noin 50:llä. Itsehallintoa korostava liberalistinen näkemys alkoi vaihtua kohti ajattelua, jossa valtion- ja kunnallishallinnon nähtiin olevan kiinteässä yhteydessä keskenään. Kunnallinen itsehallinto määrittyi osaksi valtionhallintoa ja eräänlaisena välineenä palveluiden tuottamiselle, mutta kuntien toimintaedellytykset vaihtelivat edelleen suuresti maan eri osissa. (Soikkanen 1966: 344–349.)

Hyvinvointivaltion kehityksen myötä kuntien yhdistämistä korostava käsitys sai jalansijaa, sillä kuntien pieni koko nähtiin ongelmallisena tasa-arvoisen palveluntuotannon kannalta ja kuntakokoa haluttiin suurentaa. Valtio lähti vuonna 1961 toteuttamaan suurta kuntauudistusta, jonka tarkoituksena oli kehittää kunnallista jaotusta nimenomaan kuntia yhdistämällä ja uudistaa samalla koko kuntarakenne. Kuntien määrä olisi vähentynyt tällöin 512:sta 304:ään myöhemmin säädettävien erityislakien edellyttämällä pakkotoimenpiteillä. Kuntauudistushanke eteni hitaasti, sillä se kohtasi jyrkkää vastustusta kuntien taholta, kaatui lopulta poliittisen yksimielisyyden puutteeseen ja johti kuntauudistuksen suunnittelulain kumoamiseen vuonna 1988. (Majoinen 2002: 406; Haveri ym. 2003: 30–31.)

Kunnat toimivat 1960-luvulta 1980-luvun alkupuolelle valtion hyvinvointitehtävän toteuttajina ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentajina. Palvelujen tuottajana toimiminen etäännytti kuntia pikku hiljaa vuosisadan alussa vallinneesta itsehallinnon ihanteesta. Kuntien itsehallintoa pyrittiin 1980-luvun lopusta lähtien jälleen vahvistamaan valtion sääntelyn purkamisella, hallinnon hajauttamisella ja markkinatalousmekanismien omaksumisella. Kunta nähtiin ”vapaana” kuntana, jolloin sen katsottiin pystyvän itse hoitamaan omat asiansa. (Majoinen 2010; Haveri ym. 2003: 27–28.)

1990-luvun taloudellinen lama kiinnitti jälleen huomion kuntarakenteeseen ja pieniä kuntia luonnehdittiin tuolloin jopa tehottomiksi palvelujen tuottajiksi. Kuntien yhdistämisen nähtiin tuovan säästöjä ja tehokkuutta ja kasvukeskusajattelua suositettiin. 2000-luvun alussa tähdennettiin kuntien mahdollisuutta sopeutua toimintaympäristön

muutoksiin ja alueiden elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä pyrittiin tukemaan etenkin kaupunkikeskusten ja niiden ympäryskuntien liitoksilla. Valtio myönsi entistä pitempi- aikaisia ja suurempia yhdistymisavustuksia ja tähdensi seudullisen yhteistyön merkitystä, johon kuntien toivottiin lähtevän vapaaehtoisesti mukaan. (Leinamo 2010: 12–13.)

Viimeistään Vanhasen hallituksen vuonna 2005 käynnistämän kunta- ja palvelurakenteen uudistushanke siirsi kuntakehityksen murrosvaiheeseen, jolle on ominaista monimutkaisuus, verkostomaisuus sekä jännite keskityksen ja hajautuksen välillä (Majoinen 2010). Paras-hankkeen tavoitteena oli varmistaa laadukkaiden palvelujen saatavuus sekä luoda Suomeen elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Tähän pyrittiin kuntaliitosten tai vähintään 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueiden tai niitä laajempien terveyspiirien muodostamisella. Hanketta ohjaava puitelaki, Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) oli voimassa 23.3.2007–31.12.2012. Paras-hanke perustui kuntien vapaaehtoisuuteen, joskin poikkeuksen muodostivat erityisen heikossa asemassa olevat kunnat, jotka valtio saattoi tarvittaessa pakottaa liitokseen muiden palveluiden turvaamisen varmistavien keinojen ollessa riittämättömiä. (Paras-hanke 2012.)

Pääministeri Kataisen hallitus on siis jatkanut kuntarakenneuudistusta laajalla kuntarakenneuudistuksella, jota valtio tukee, ohjaa ja säätelee voimakkaasti erilaisien toimenpiteiden, kuten selvitysvelvoitteiden, erityislainsäädännön ja liitosavustuksien kautta. Valtion ja kuntien suhde koetaan kuitenkin kuntien taholla monimutkaiseksi ja ennakoimattomaksi. Vaikuttaisi siltä, että toimintaympäristön muutokset etenkin taloustilanteen kiristymisen myötä ovat eriyttäneet kuntien ja valtion yhtenäistä julkista hallintoa siinä määrin, että myös niiden kehittämisen ja päätöksenteon periaatteet ovat jossain määrin eriytyneet. (Harisalo, Rannisto ja Stenvall 2012: 68–71.)

Kokonaisuutena arvioiden on yleinen kuntaliitoskehitys Suomessa ollut perinteisesti vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja alhaalta etenevää. Liitokset ovat pohjimmiltaan olleet vahvoja intohimoja herättäviä aluejakokysymyksiä, joihin on vaikuttanut etenkin erot maaseutukuntien ja kaupunkikuntien poliittisessa rakenteessa. Kuntaliitoksia koskevat oletukset ovat yleensä jakautuneet itsehallintoa ja kansanvaltaa sekä tuottavuutta ja

tehokkuutta puolustavien ja vastustavien mielipiteiden kesken. (Sandberg ja Ståhlberg 1997: 9–14.)

Ajallisesti tarkasteltuna ovat kuntaliitokset osuneet lähinnä kahteen pääaalttoon, jolloin suuren kuntauudistuksen aikana vuosina 1967–1977 tehtiin 63 kuntaliitosta ja Parashankkeen aikana vuosina 2005–2013 yhteensä 80 kuntaliitosta. 2000-luvun kuntaliitoksille on ollut leimallista suuri monikuntaliitosten määrä, joista lukumäärällisesti suurin oli vuonna 2009 toteutunut 10 kunnan liittyminen uudeksi Salon kaupungiksi. Vuoden 2014 alussa ei tapahtunut lainkaan kuntaliitoksia. (Kaksi suurta kuntaliitosaaltoa 2014.)

2000-luvulla toteutetut kuntaliitokset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää, mutta edelleen Suomen kuntarakenne on pienkuntavaltaista ja pirstaleista. Myöskään kaikkia reikäleipäalueita, joissa kunta maantieteellisesti ympäröi toista kuntaa, ei ole saatu yhdistymään loogiseksi kokonaisuudeksi. (Valtiovarainministeriö 2012a: 28–29.) Suomessa ei kuitenkaan ole tapahtunut lainkaan kuntaliitosten purkautumisia, kuten esimerkiksi Ruotsissa (Kettunen ja Vaara 2009: 6). Sen sijaan muutamat suuret kuntaliitoshankkeet ovat kariutuneet, kuten niin kutsutun Saimaan kaupungin eli Lappeenrannan, Imatran ja Joutsenon kuntajakoselvitys sekä Lahden seudun yhdeksän kunnan ja Helsingin ja Vantaan liitosselvitykset. (Koski, Kyösti ja Halonen 2013: 6.)

### 3.2. Julkisten organisaatioiden muutos

Muutoksella tarkoitetaan ”*minkä tahansa ilmiön rakenteen, olemuksen tai piirteen siirtymistä jonain hetkenä määritellystä tilasta toiseen*”. Olennaista on täsmällinen käsitys muutoksen alkutilanteesta, jotta sen sisältö olisi perusteltu. (Vartola 2004: 51–53.) Kuntaliitos on yleensä syvälinen muutos, joka kohdistuu kuntien strategioihin, rakenteisiin, organisaatiomuotoon ja työskentelytapoihin ja edellyttää näin ollen runsaasti organisaation kehittämistä ja uudistamista. Kuntien yhdistyessä muutoksen voimakkuuteen vaikuttavat useat seikat, kuten yhdistyvien kuntien määrä ja koko, niiden organisaatorakenteet ja organisaatiokulttuuriset erot sekä yhdistymiselle asetut

tavoitteet. Sama muutos voi myös näyttäytyä erilaisena eri kuntien näkökulmista. (Laamanen 2008: 42–43.)

Salmisen (2004: 34) mukaan organisaatiomuutos voidaan nähdä joko:

- Ajallisena muutoksena, joka tapahtuu tilasta toiseen ja koskettaa hallinnon rakenteita, prosesseja ja henkilöstöä. Muutos on tällöin hidasta sopeutumista ympäristön muutoksiin pitkällä tähtäimellä.
- Reformina eli tietoisena uudistustyönä, jolloin muutos on tietoista, tiettyyn suuntaan ohjattua ja säännönmukaista ajoittuen yleensä pitkälle aikavälille, kuten esimerkiksi meneillään olevassa kuntarakenneuudistuksessa.
- Määrällisenä kasvuna, jolloin muutos on dynaamista muuttumista joksikin toiseksi, kuten esimerkiksi organisaation koon kasvu kuntaliitoksen tuloksena.

Kuntaliitosta voidaan tarkastella kaikkien näiden näkökulmien kautta. Organisaatiokulttuuri muovautuu sen sijaan näissä muutoksissa eri tavoin. Pitkän aikavälille sijoittuvassa ajallisessa muutoksessa organisaatiokulttuuri ehtii sopeutua ja mukautua organisaatiomuutokseen. Sen sijaan ajallisesti nopeammin toteutuvassa organisaation uudistustyössä ja määrällisessä kasvussa on myös organisaatiokulttuuriin kohdistettava aktiivisia toimenpiteitä muutoksen eteenpäin saattamiseksi.

Organisaatiomuutoksessa on pelkistäen kyse uusista työ- ja organisoitumistavoista (Dawson 2003: 11). Organisaation ja sen järjestelmän muutos ilmenee aina usealla eri tavalla, minkä vuoksi muutosta tulee hahmottaa tapauskohtaisesti (Juppo 2011: 5). Muutoksen luonnetta ja ulottuvuuksia voidaan tyypitellä esimerkiksi akseleilla:

- hitaus-nopeus
- jatkuvuus-hyppäyksellisyys
- strategisuus-operationaalisuus
- tavanomaisuus-poikkeuksellisuus
- yksinkertaisuus-monimutkaisuus
- kokonaisvaltaisuus-osittaisuus

Lisäksi keskeisiä muutokseen vaikuttavia tekijöitä ovat myös aika ja muutoksen suunnitelmallisuuden eli rationaalisuuden aste. (Valtee 2002: 14; Burke 2011: 22–23.)

Kuntaliitos sisältää sekä suunnitellun että epälineaarisen muutoksen elementtejä. Suunniteltu muutos perustuu Kurt Lewinin (1951: 228–229) luomaan kolmivaiheiseen mallin. Ensimmäisessä, muutosvalmiuden vaiheessa (sulatus) organisaation nykytila puretaan ja organisaation jäsenille luodaan tunne muutostarpeesta. Muun muassa kuntaliitosselvityksen kautta muodostetaan käsitys siitä, että kuntaliitos on tavoiteltava vaihtoehto. Itse muutos tapahtuu mallin toisessa vaiheessa (toteutus). Kuntien välisen yhdistymissopimuksen pohjalta henkilöstöä, rakenteita ja järjestelmiä valmistellaan liitokseen ja lopulta toteutetaan se määrättynä ajankohtana.

Kolmannessa vaiheessa muutos vakiinnutetaan (jäädytys) ja organisaation uutta toimintatapaa ylläpidetään erilaisten vahvistamismekanismien avulla. Tällaisia voivat olla kunnan uudet symbolit kuten vaakuna tai logo, uusien toimintatapojen yhtenäinen noudattaminen tai yhdistymissopimuksessa sovittujen kohteiden toteuttaminen.



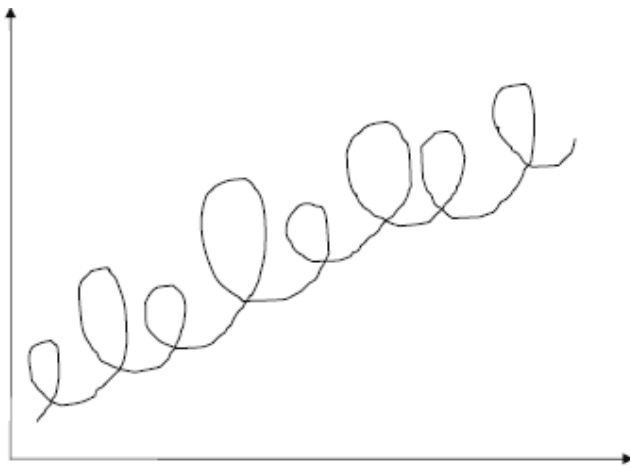
Kuvio 5. Suunniteltu muutosprosessi.

Suunnitellun muutoksen malliin liittyy keskeisesti muutoksen vaiheittaisuus ja lineaariisuus, jolloin organisaatio reagoi tarvittaessa ympäristöstä aiheutuviin muutostarpeisiin ja muuttaa tietoisesti toimintaansa. Suunniteltu muutos perustuu yleensä ylhäältä-alas suuntautuvaan johtamislogiikkaan ja päätöksenteon malliin. Tällöin yksilöiden huomioiminen osana muutosprosessin toteutusta on yleensä vähäistä. Tämä puolestaan minimoi mahdollisuudet oppimiseen, joka on muutoksen toteutumisen perusedellytys. Suunnitellun muutoksen katsotaan sopivan huonosti organisaatioiden turbulenssiin ja monimutkaistuneeseen toimintaympäristöön. (Osborne ja Brown 2005: 25–26, 38–39.) Kuntaliitosprosessi etenee yleensä tarkasti suunniteltujen vaiheiden kautta, mutta organisaation osien muutos on eriaikaista ja toteutuu ylhäältä alas suuntautuvasti. Kunnan rakenteet ja teknologia sulautuvat yhteen suhteellisen nopeasti, mutta organi-



saatiokulttuurin muutos on uuden kunnan sisällä eriasteista ja pitkäkestoista, mikä vaikuttaa etenkin muutoksen sulatus- ja jäädytysvaiheisiin.

Suunnittelusta huolimatta kuntien yhdistymisprosessi sisältää aina myös yllätyksellisiä elementtejä, sillä kaikkiin muutosvaikutuksiin ei voida etukäteen varautua. Kuntien yhdistyminen on tällöin myös epälineaarista eli emergenttiä, etenee askeltavasti, osin projektimaisesti ja yhdistymisen vaiheet voivat olla myös päällekkäisiä. Tällaista muutostyyppiä kuvataan kuviossa 6, jossa vasen nuoli kuvaa muutoksen etenemistä tavoitteen suuntaan ja oikea nuoli muutostavoitteiden saavuttamiseen kuluvaan aikaan.



Kuvio 6. Epälineaarinen muutosprosessi (Burke 2011: 13).

Organisaatiot ovat yleensä jatkuvassa liikkeessä, jolloin myös muutos on jatkuva prosessi sen sijaan, että sitä pidettäisiin projektina tai muusta organisaatiosta erillisenä toimintana. Tämä edellyttää kuitenkin, että muutokselle on selvä päämäärä ja väli-etappeja, joiden saavuttaminen sinällään on jo merkityksellistä. Kuvion 6 silmukat kuvaavat sitä, että muutosprosessin kuluessa on yleensä reagoitava sen aikana ilmeneviin odottamattomiin asioihin ja tehtävä erisuuruisia korjaavia liikkeitä niiden ratkaisemiseksi. Tämä voi olla esimerkiksi uuden tietokoneohjelman käyttöönotto tai toimintatavan muutos. Jokainen muutosprosessi on ainutlaatuinen, sillä organisaatioiden historia ja aikaisemmat kokemukset vaikuttavat seuraavien muutosten toteuttamiseen. (Stenvall ja Virtanen: 2007: 43; Burke 2011: 12–14; Kotter 1995: 65–66.)

Organisaatioiden muutoksissa on lisäksi mukana sekä rationaalisia että irrationaalisia aineksia, joiden välille muutoksessa haetaan tasapainoa. Rationaalinen, järkeen perustuva suhtautuminen muutokseen ymmärtää muutoksen hyödyt ja tulkitsee siihen liittyvät seikat faktoina ja tosiasioina. Kun muutokseen suhtaudutaan irrationaalisesti, kyseenalaistuvat samalla organisaatiokulttuurin perusolettamukset. Tästä aiheutuva ahdistus voi ilmetä esimerkiksi muutosvastarintana tai lisääntyneenä riippuvuutena ihmisistä tai yhteisöistä. (Stenvall ja Virtanen 2007: 94–95; Haveri ja Majoinen 2000: 37–39.)

Organisaatioiden yhdistyminen onkin muutosprosessi, jossa pyritään hallitsemaan organisaatioiden toimintaan, toimintaympäristöön, järjestelmiin ja vuorovaikutukseen liittyviä jännitteitä. Tällöin tasapainoillaan toimintaympäristön muutoksen nopeuden ja kulttuurisen muutoksen hitauden välillä. (Pitkänen 2006: 204.)

Julkisella sektorilla muutoksiin vaikuttavat erityisesti poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja teknologiset tekijät. Näitä ovat esimerkiksi poliittisten linjausten, kuten Euroopan Unionin tai paikallispolitiikan vaikutukset, taloudellisen tilanteen vaikutus esimerkiksi julkisen sektorin toimintaan ja sen palveluntuotantomekanismeihin, väestön ikääntymisen vaikutukset sekä informaatioteknologian kehittyminen. (Osborne ja Brown 2005: 13–21.) Esimerkiksi vuonna 2011 tapahtunut Suomen keskustavetoisen hallituksen vaihtuminen kokoomusvetoiseksi vaikutti kuntarakenneuudistukseen sitä vauhdittavasti. Uudistuksen painopiste siirtyi kohti suurempia kuntakokoja ja kunталиitoksia suosivaksi.

Julkisten organisaatioiden muutosta ei siis voida eristää muusta yhteiskunnallisesta muutoksesta. Muutos saattaa vaikuttaa edelleen myös sosiaalisen järjestyksen tasolle esimerkiksi arvojen muutoksen muodossa. Näiden ylempien kulttuurikehien muutokset vaikuttavat edelleen myös organisaatioiden kulttuuriin. Merkittävänä organisatorista muutosta ohjaavana tekijä on niin ikään erilaisten organisatoristen prosessien aiheuttama kumuloitunut yhteisvaikutus, joka ilmenee erityisesti päätöksenteon mekanismeissa. (Hyyryläinen ja Kuoppala 1993: 18–19.)

Tämä luo osaltaan kuvaa julkisten organisaatioiden muuttumattomuudesta. Muutosten vaikutukset ovat usein niin hitaita, että ne nivoutuvat jokapäiväiseen työhön ilman, että niitä varsinaisesti mielletään muutoksiksi. Tällaisia muutoksia ovat olleet ainakin informaatio- ja teknologiatekniikan muutokset sähköpostin tai Internetin käyttöönoton myötä sekä sopeutuminen Euroopan Unionin säädöksiin. Yleisesti vallitseva käsitys julkisen sektorin muuttumattomuudesta on eräänlainen myytti, sillä muutosta tapahtuu jatkuvasti ja monella organisaatiotasolla, se ei vain ole selkeästi havaittavaa. (Christensen ym. 2005: 152.)

Julkiset organisaatiot joutuvat yhä enemmän reagoimaan alati monimutkaistuvan yhteiskunnan ja siitä aiheutuvan pirstaloitumisen aiheuttamiin muutoksiin. Nämä muutokset ovat luonteeltaan revolutiivisia, äkillisen sysäyksen aikaansaamia, monimutkaisia ja ennustamattomia. Inga Nyholm (2008: 134–135) kutsuu tätä toimintaympäristön kaaosta hallinnan hälyksi ja näkee sen vaikuttavan laajasti organisaation jäseniin, rakenteisiin, ominaispiirteisiin ja johtamiseen sekä koko siihen kontekstiin, jossa organisaatiomuutoksia toteutetaan. Tämä tekee muutostilanteista osaltaan entistä arvaamattomampia, moniulotteisia ja vaikeita, jolloin myös muutosten vaikutuksia on entistä vaikeampi ennakoita. Kuntakontekstiin vietyä hallinnan hälyä vaikuttaa suoraan siihen, miten kuntia voidaan johtaa ja miten niissä voidaan toteuttaa muutoksia.

Kunnissa muutoksiin vaikuttavat useat toimijat, jotka kaikki ajavat omia *intressejään* ja tavoitteitaan. Nämä toimijat ovat toisia organisaatioita sekä yksilöitä, jotka punnitsevat muutosta omasta näkökulmasta organisaation, seudun tai kunnan näkökulman sijaan. Kuntaliitostilanteessa on nähtävissä, että olemassa olevilla järjestelmillä on vankka kannattajakuntansa ja heidän intressinsä suuntautuvat yleensä entiseen järjestelmään. Tästä syystä näiden tahojen asemaan vaikuttavaa muutosta on vaikea toteuttaa. Kuntaliitos on vahvasti poliittinen kysymys, sillä muutokset julkisella sektorilla tapahtuvat aina poliittisten reunaehtojen sisällä. (Nyholm 2008: 135–136; Peters 2001: 144–145.)

Julkiset organisaatiot ovat usein saavuttaneet *instituutionalisen* aseman. Allardtin (1985: 219–220) mukaan institutionalisoituminen syntyy kolmen ehdon täytyessä:

- 1) valtaosa määrätyn sosiaalisen järjestelmän jäsenistä *hyväksyy* tietyt normit ja roolit
- 2) nämä ovat *sisäistyneet* ja
- 3) muodostuneet *pysyviksi* niin, että niiden noudattaminen on vakiintunutta.

Tällaiset normien ja roolien säätelemät, pysyvät ja yhteiskunnan näkökulmasta tärkeitä tehtäviä suorittavat käyttäytymiskokonaisuudet ovat sosiaalisia laitoksia eli instituutioita. Instituutio syntyy aina oman historiansa tuloksena, eikä sitä voi ymmärtää ilman käsitystä instituution tuottaneesta historiasta. Instituutioiden säätelyluonne kuuluu institutionaalistumisen perusluonteeseen, säätelemällä inhimillistä käyttäytymistä ennakolta määriteltyjen käyttäytymismallien avulla, kanavoidaan käyttäytymistä tiettyyn suuntaan ja erotutaan samalla muista mahdollisista suunnista. Sosiaalinen kontrolli, kuten esimerkiksi sanktiomekanismit, ovat olennainen osa instituutioiden olemassaoloa, kuten myös se, että kaikkia instituutioita pidetään valmiina, muuttumattomina ja itsestään selvinä. Instituutiot koetaan objektiivisena todellisuutena, sillä kerran muodostuttuaan, niillä on taipumus säilyä. (Berger ja Luckmann 1994: 67, 72–73, 95.)

Onnistuneen kuntaliitoksen ja uuden kunnan kannalta olennaista on liitoskuntien vanhojen alueellisten, paikallisten ja organisatoristen instituutioiden sulautuminen uudeksi instituutioksi. Mikäli vanhat instituutiot jäävät elämään uuden kunnan rakenteen sisälle, ei kuntien yhdistymisen tuloksena ole toimiva kunta. (Airaksinen 2012: 25.)

Organisaatioiden historialliseen kehitykseen, muutostahtiin ja kehityslinjaan vaikuttavat myös institutionaaliset *polkuriippuvuudet* (Pollitt 2003: 165.) Polkuriippuvuudella tarkoitetaan aikaisemmin tehtyjen valintojen ohjaavaa vaikutusta tuleviin valintoihin. Jonkin vaihtoehdon valinta johdattaa tietylle kehityspolulle, jolta ei ole helppo poiketa, sillä erilaiset mekanismit vahvistavat valittua kehityspolkua jossa pysytään, kunnes tullaan tilanteeseen, jolloin on mahdollista jälleen tehdä valintoja. Historiallisten prosessien dynamiikan ymmärtäminen on tärkeää, sillä historia tekee tietyistä kehityspoluista hallitsevia samalla, kun toisista tulee marginaalisia tai päättyviä. Ongelmallisista kehityspoluista voidaan irtautua joko kilpailun tai oppimisen kautta. (Mäntysalo, Peltonen, Kanninen, Niemi, Hytönen ja Simanainen 2010: 29–30.)

Polkuriippuvuuden syntyyn vaikuttaa useita tekijöitä, kuten esimerkiksi tulevaa kehitystä määrittävät teknologiset ratkaisut tai toimintamallien ja ideoiden sitoutuneisuus sosiaalisiin rakenteisiin siten, että muunlaisten kuin vallitsevaan käsitykseen perustuvien kehityspolkujen valintaa ei voida tehdä. Polkuriippuvuuden mekanismit voivat olla luonteeltaan materiaalisia, kuten organisaation rakenne tai käytössä oleva tietojärjestelmä. Ne voivat olla myös immateriaalisia, jolla tarkoitetaan sosiaalisia ja kulttuurisia mekanismeja. Mekanismeja rakentavat instituutiot voivat olla lakien ja säännösten tyyppisiä muodollisia tai epämuodollisia mekanismeja, kuten esimerkiksi sosiaalisia normeja, perinteitä tai ideologioita, joita organisaatiokulttuuri heijastelee ja vahvistaa. (Mäntysalo ym. 2010: 31–32.)

Julkisella sektorilla polkuriippuvuutta luovat ainakin toiminnan hierarkkinen luonne ja poliittisen päätöksenteon menettelytavat, jotka ovat luonteeltaan pysyviä ja joko–tai-tyyppisiä. Tällöin puolueiden edustajat joko tulevat tai eivät tule valituksi luottamustehtäviin ja poliittinen valta jakautuu tämän mukaisesti hallituksen ja opposition kesken. Todellista kilpailutilannetta ei pääse syntymään ja järjestelmää tukevat mekanismit lukitsevat kehityksen entisiin tapoihin. (Aronen, Ketonen ja Laamanen 2009: 258–259.) Polkuriippuvuudet vaikuttavat myös kuntaliitosneuvotteluissa ja ne näkyvät esimerkiksi yhdistyvien kuntien solmimassa yhdistymissopimuksessa.

Polkuriippuvuus sisältää samanlaisia elementtejä historiaan perustuvana, pääosin tiedostamattomasti ilmenevänä, yhdessä opittuna ja yhteisistä kokemuksista ammentavana voimana kuin kulttuuri. Kulttuuri on luonteeltaan pysyvää ja syvää ja se on organisaation jäsenten lisäksi myös sidoksissa organisaation rakenteisiin ja käytäntöihin polkuriippuvuuden tavoin. Polkuriippuvuuksia voidaan siten pitää eräänlaisina poliittis-hallinnollisesti institutionalisoituneina käytäntöinä, jotka ovat syntyneet perinteiden ja organisaatiokulttuurin yhteisvaikutuksesta. Näin ollen kuntien organisaatiokulttuurit voivat vaihdella maantieteellisestä läheisyydestä huolimatta. (Haveri ym. 2009: 236.)

Organisaatiomuutoksen tuloksena pitäisi aina olla kokonaisuuden kannalta parempi tilanne, kuin mihin organisaatio muutoin olisi ollut menossa. Onnistunut organisaatiomuutos käsittää sekä muutoksen toteutusprosessin että tulosten onnistuneisuuden,

jolloin muutoksen vaikutusten tulisi olla toivotunmukaisia. Onnistumisen arviointi on erittäin vaikeaa, sillä ei ole mahdollista tietää, miten organisaatio olisi kehittynyt ilman muutosta tai eri tavoin toteutetun muutoksen myötä. Näkökulmasta riippuen muutoksen vaikutus voi olla rationaalista ja perusteltua, näkökulman vaihtuessa muutos ei näyttäydykään enää lainkaan rationaalisena. Onnistumisen arviointi on suhteellista ja riippuvaista arvioijan intresseistä ja asemasta suhteessa organisaatioon. (Valtee 2002: 9–10).

Muutoksen arvioinnin haastavuus tulee hyvin esiin kuntaliitoksen yhteydessä, jossa arviointiin liittyvät seikat ovat sidoksissa ainakin aikaan, paikkaan ja muutoksen suuruuteen. Kuntaliitokseen johtaneet syyt ja siihen kohdistuneet odotukset ovat usein liitoskuntien kesken täysin erilaisia, joten myös ne kriteerit, joilla kuntaliitosta arvioidaan voivat olla yhdistyneiden kuntien näkökulmasta hyvin erilaisia. (Koski ym. 2013: 16.)

Ei ole myöskään täysin yksiselitteistä arvioida, milloin kuntaliitos tai organisaatiokulttuurin muutos on käytännössä loppuunviety ja muutoksena valmis. Kuntaliitoksen katsotaan usein olevan valmis siinä vaiheessa, kun kunnat aloittavat yhteisen taipaleensa eli liitoksen toteuduttua. Organisaation toiminnallisen rakenteen osalta muutos onkin yleensä edennyt muutoksen jäädytys- eli toiminnan vakiinnuttamisvaiheeseen. Organisaatiokulttuurin näkökulmasta muutos on tuolloin vasta alkamassa, sillä sen sijainti organisaation sosiaalisissa syvärakenteissa hidastaa muutosta.

Kuntien organisaatiokulttuureiden erot saattavat tulla yllätyksenä vaikka yhteenliittyvillä kunnilla olisi entuudestaan runsaasti yhteistyökokemusta. Osa organisaatiokulttuurien eroista havaitaan vasta käytännön konkreettisissa tilanteissa ja organisaatiokulttuureiden sopeuttaminen jatkuu kauan kuntien virallisen yhdistymisen jälkeen. (Laamanen 2008: 61–64.) Organisaatiokulttuurin muutos kestää yleensä useita vuosia, jopa vuosikymmeniä ja saattaa lopulta olla ainoastaan osittainen tai tulos voi olla muuta kuin mihin oli alun pitäen pyritty. (Burke 2011: 11; Mills, Dye ja Mills 2009: 71.) Tapauskohtaisesti on arvioitava sitä, milloin kuntien aikaisemmat organisaatiokulttuurit ovat hävinneet ja uusi kuntakulttuuri muodostunut. Seuraavassa taulukossa esitellään tarkemmin kuntaliitoksien muutosten vaikutusten arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ja haasteita.

Taulukko 5. Kuntaliitoksen vaikutusten arviointihaasteita (Koski ym. 2013: 17).

<b>KUNTALIITOKSEN VAIKUTUKSIEN ARVIOINTIIN LIITTYVIÄ TEKIJÖITÄ</b>	
<b>Kuntaliitoksen ajankohta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eri ajanjaksojen vaikutus kuntaliitoksille asetettuihin tavoitteisiin ja toteutukseen</li> <li>➤ Kuntien toimintaympäristössä ja taloudellisissa suhdanteissa liitoshetkellä vallinneet erot</li> </ul>
<b>Kuntaliitoksesta aiheutuneen muutoksen suuruus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Yhteenliittyvien kuntien määrä, kuntien pinta-alat, asukasluvut tai organisaatiokulttuurien, johtamisjärjestelmän tai palveluprosessien uudistamisen aste</li> </ul>
<b>Kuntaliitosalueella oleva kehittämispotentiaali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tapauskohtaiset erot kuntaliitoksessa syntyneessä kehittämiskehittämispotentiaalissa erityyppisten kuntaliitosten välillä</li> </ul>
<b>Kuntaliitoksen toteutustapa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Toteuttamistapa vaikuttaa suoraan kuntaliitoksesta saataviin tuloksiin</li> <li>➤ Kuntaliitoksesta aiheutuvien hyötyjen ja haittojen määrä ei ole vakio tai automaattinen</li> </ul>
<b>Kuntaliitoksen vaikutusten riippuvuus ajasta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vaikutuksia tulisi tarkastella eri ajanjaksoina, sillä siitä koituneet hyödyt ja haitat konkretisoituvat eri aikoina</li> <li>➤ Kuntien organisaatiokulttuureiden kohtaaminen ja sopeutuminen ovat eriaikaista ja eriasteista</li> </ul>
<b>Kuntaliitoksesta ja muista tekijöistä johtuvien vaikutusten erottaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kuntaliitoksen jälkeen on erittäin oleellista mutta haastavaa arvioida, millainen tilanne olisi, jos liitosta ei olisi toteutettu</li> </ul>

Näin ollen ei voida yksiselitteisesti perustella, mitä kuntaliitos konkreettisesti antaisi kuntalaisille liitoksen jälkeen. Optimaalista kuntakokoa on arvioitu usein niin sanottujen mittakaavaetujen ja –haittojen käsitteen kautta. Tällä tarkoitetaan sekä suuremmalla kuntakoolla saavutettavia alhaisempia yksikkökustannuksia että suuremman mittakaavan vaikutusta palvelujen laatuun. Mittakaavan ja laadun suhde kuitenkin vaihtelee erikokoisten kuntien välillä. Kunnan väestöpohjan koon ja toiminnan tehokkuuden välillä on empiirisessä tutkimuksessa löydetty selvä yhteys ainoastaan hyvin pienen väestöpohjan kunnissa, jossa toiminnan on todettu olevan selvästi keskimääräistä kalliimpaa ja laadun ja tehokkuuden vaihtelun suurempaa. Kuntien optimaalinen koko

ei ole vakio vaan se muuttuu ajan kuluessa muun muassa kunnan väestörakenteen muutoksen tai teknisen kehityksen vaikutuksesta. (Luoma ja Moisio 2005: 5–7, 21.)

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron liitoksen perusteluina olivat arviot yhdistymisellä saavutettavasta positiivisesta vaikutuksesta kuntatalouden kehitykseen ja kaupunkiseudun menestymiseen kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa. Esimerkiksi alueen päätöksenteon yhteneväisyyden, maankäytön ja elinkeino- ja kehittämiss politiikan nähtiin tehostuvan ja alueen imagon ja identiteettitekijöiden parantuvan. Kunnan suuruuden nähtiin hillitsevän menoja, lisäävän tulotaloutta sekä takaavan riittävän ja tasapuolisen palvelutason koko kaupunkiseudun alueella. (Meklin ja Paatelainen 2006: 52–54.)

Suurempaa kuntakokoa puolletaan yleisesti niin sanottujen ”leveämpien hartioiden” tuomalla resurssien vahvistumisella, tehostumisella ja keskittämällä esimerkiksi hallinnon, maankäytön, liikenteen, asumisen, elinkeinopolitiikan ja palvelujen järjestämisen osalta. Kuntaliitokset synnyttävät kuitenkin aina myös niin sanottuja fuusiokustannuksia, kuten palkkojen ja palvelutason harmonisoinnista, tietojärjestelmien yhteensovittamisesta sekä kuntien tekemien sopimusten purkamisista aiheutuvia kustannuksia, jotka ovat osittain kerta-, mutta joiltakin osin myös pysyväisluonteisia. (Meklin ym. 2012: 59–61.) Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kuntien yhdistymiseen ja organisatiokulttuurien kohtaamiseen liittyviä tekijöitä.

### 3.3. Organisaatiokulttuurien kohtaaminen kuntien yhdistyessä

Organisaatioiden yhdistymisellä eli fuusiolla (merger) tarkoitetaan *kahden tai useamman itsenäisen organisaation yhdistämistä tai liitosta, jolloin ne lopettavat itsensä itsenäisinä organisaatioina ja jatkavat toimintaansa yhtenä itsenäisenä kokonaisuutena*, saman toiminimen alla. (DePamphilis 2011: 13–14.) Varsinkin englanninkielisessä kirjallisuudessa organisaatioiden yhdistymistä kuvaavia termejä on runsaasti ja niiden käyttö on jossain määrin epäyhtenäistä. Tässä tutkimuksessa tarkoitettu organisaatioiden yhdistymisestä käytetään englanninkielisessä kirjallisuudessa synonyymejä ”fusion” ja ”amalgamation”.



Organisaatiot yhdistyvät eri tavoilla: *horisontaalisessa* eli vaakasuuntaisessa yhdistymisessä organisaatiot toimivat samalla toimialalla ja palvelevat samoja asiakkaita. Tätä mallia pidetään yleensä organisaatioiden tasavertaisena yhdistymisenä. Tämä mahdollistaa esimerkiksi päällekkäisten toimintojen, kuten hallinnon, karsimisen. *Vertikaalisesti* eli pystysuuntaisesti yhdistyttäessä liitos tapahtuu samalla toimialalla, mutta tuotantoketjun eri vaiheissa toimivien organisaatioiden kesken. Tällöin hyötyjä saadaan etenkin organisaation keskinäisten transaktiokustannusten osalta. *Konglomeraattisessa* yhdistymisessä muutos on vähäisintä, sillä organisaatiot eroavat toisistaan sekä toimialansa että tuotteidensa osalta. Yhdistymisen hyöty tulee tällöin tuote- tai palveluvalikoiman tai toimintasäteen laajenemisen muodossa. (DePamphilis 2011: 13–15.)

Organisaatioiden yhdistyessä esimerkiksi kuntaliitoksen kautta olemassa olevat organisaatiokulttuurit kohtaavat. Tällöin organisaatiokulttuurit joko:

- 1) pysyvät erillisinä ja itsenäisinä
- 2) jokin kulttuureista asettuu hallitsevaan asemaan tai
- 3) kulttuurit sekoittuvat.

Yhteistä kulttuuria muovataan sovittamalla entisiä kulttuureita tai niiden osia yhteen, mikä poikkeaa organisaation perustamisvaiheesta tapahtuvasta kulttuurin luomisesta. Tasavertaisten organisaatioiden yhdistyessä on mahdollista, että kulttuurit sopeutuvat toisiinsa niin, että kaikkien parhaat kulttuuripiirteet saadaan siirrettyä uuden organisaatiokulttuurin pohjaksi. On myös mahdollista, että kulttuurien tasavahvuus tai keskinäinen vastustus saattaa johtaa jonkin kulttuurin nousemiseen hallitsevaan asemaan tai jatkuessaan jopa vastustavan organisaation kulttuuriseen valtauksen. (Schein 2001: 136; Buono ja Bowditch 1989: 143–147.)

Kuntaliitoksessa kaksi tai useampia kunta yhdistyy horisontaalisesti muodostaen uudenlaisen hallinnollisen kokonaisuuden. Kuntarakennelain 3 §:n mukaan kuntien yhdistyminen voi tapahtua siten, että:

- Yksi tai useampi kunta yhdistyy olemassa olevaan kuntaan. Tällöin vain liittyvä kunta tai kunnat menettävät oikeustoimikelpoisuutensa ja sulautuvat toiseen kuntaan.

- Kunnat yhdistyvät perustaen kokonaan uuden kunnan, jolloin tilalle tulee uusi, oikeustoimikelpoisuuden omaava yksi kunta.
- Kunnan alue voidaan myös jakaa kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa.

Pakkoliitoksessa kuntajaon muutos toteutetaan Kuntarakennelain 16 §:n nojalla vastoin muutoksen kohteena olevan kunnan valtuustojen tahtoa, mikäli kunta ei pysty turvaamaan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen järjestämistä ja muut kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Osakuntaliitoksella tarkoitetaan kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan, jolloin kuntajaon muutoksen tuloksena kuntien lukumäärä ei muutu. Yhdistymistilanteessa lakkautetaan yleensä myös olemassa olevat kuntayhtymät erillisinä oikeushenkilöinä ja sulautetaan niiden toiminnot uuden kunnan osaksi. (Stenvall ym. 2007: 18.) Niin sanottujen reikäleipäkuntien liitoksella tarkoitetaan tilannetta, jossa yhdistyminen tapahtuu keskustaupungin ja sitä ympäröivän maaseutumaisen kunnan tai kuntien välillä. Reikäleipäkuntien välillä on usein epävertvettä kilpailua asukkaista ja yrityksistä. (Taavitsainen 2007: 6.)

Siinä missä yritys voi fuusioitua kansallisista tai kansainvälisistä maarajoista välittämättä globaalisti, on kuntaliitos mahdollista vain yhteisen maa-alueen muodostavien kuntien eli käytännössä naapurikuntien kesken. Kuntarakennelain 4 §:n mukaan on kunnan muodostuttava yhdestä, toiminnallisen kokonaisuuden muodostavasta alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättä. Poikkeava päätös tehtiin vuonna 2013, jolloin Vaasa ja Vähäkyrö yhdistyivät täysin ilman yhteistä maa-aluetta valtioneuvoston poikkeamapäätöksen nojalla. (Valtioneuvosto 2012.)

Monikuntaliitoksessa on kyse kahden tai useamman kunnan yhdistymisestä, jolloin uusi kokonaisuus on suhteiltaan monimuotoinen. Uuden kunnan asukasmäärä ja pinta-ala kasvavat voimakkaasti, samalla suurimman kunnan osuus kokonaisuusasukasmäärästä pienenee ja erilaisten alueidentiteettien ja asukasryhmien määrä kasvaa. Etäisyydet uuden kunnan reuna-alueiden ja keskustaajaman välillä pidentyvät, jolloin uuden kunnan muoto, liikenneyhteydet sekä asujaimiston ryhmittyminen vaikuttavat palvelu-

verkon toimivuuteen. Kuntakeskusten määrä lisääntyy suhteessa kuntien määrään ja luottamushenkilöorganisaatio pienenee selvästi entisiin kuntiin verrattuna. Kyseessä on lisäksi usean organisaatiokulttuurinkohtaamistilanne, mikä asettaa erityishaasteen muutoksen johtamiselle ja henkilöstöhallinnolle. (Koski 2008: 16–18.)

Kuntaliitos on koko organisaatioon ja sen kulttuuriin vaikuttava syvälinen eli transformatiivinen muutos. Se on tyypillisesti kokonaisvaltainen, laaja-alainen, voimakas ja dramaattinen. Se muuttaa olemassa olevia valtasuhteita, organisaation rakenteita ja johtaa lopulta aina syväliniseen tiedostamisen muutokseen ja sen kautta pysyvään organisaatiota määrittävien perusoletusten muutokseen. Transformatiivisen muutoksen tuloksena on lopulta myös organisaatiokulttuurin jonkinasteinen muutos. (Osborne ja Brown 2005: 50; Manka 1999: 64.) Myös organisaatioiden identiteetti muuttuu, mikä heikentää organisaation ja sen jäsenten välistä sidosta tai jopa hävittää sen. Tämän myötä myös organisaation jäsenten oma sosiaalinen identiteetti muuttuu. (Taskinen 2005: 49–50.)

Organisaation rakenteen muutos nähdään kuitenkin otollisena tilanteena organisaatiokulttuurin muutoksen eteenpäin viemiselle, sillä silloin totut käyttäytymiskaavat rikkoutuvat ja samalla organisaation sisälle luodaan uusia ryhmiä ja sosiaalisia suhteita (Aaltio-Marjosola 1992: 83–84). Charles Handy (1985: 188–196) esittää organisaation *rakenteen* keskeisenä organisaatiokulttuurin muovaajana. Hän erottaa neljä erilaista organisaation rakenteeseen perustuvaa organisaatiokulttuurityyppiä: 1) valtakulttuuri (power culture), 2) roolikulttuuri (role culture), 3) tehtäväkulttuuri (task culture) ja 4) henkilökulttuuri (person culture). Näiden kulttuurityyppien ominaisuuksia esitellään tarkemmin taulukossa 6.

Taulukko 6. Organisaation rakenteen pohjalta muodostuvat kulttuurityypit.

	<b>Valta-kulttuuri</b>	<b>Rooli-kulttuuri</b>	<b>Tehtävä-kulttuuri</b>	<b>Henkilö-kulttuuri</b>
<b>Valta</b>	Keskittynyt johtajalle tai ryhmälle	Perustuu ennalta määrättyyn rooliin ja siihen liittyvään asemaan	Jakautunut useammalle johtajalle	Jokaisella jäsenellä, jokainen on asiantuntija
<b>Toimintamalli</b>	Verkostomainen tai vapaa rakenne	Hierarkkinen ja byrokraattinen, säädelty rakenne	Projektimainen, vapaa rakenne	Minimalistinen, ryhmittymä tai klusteri
<b>Vallitseva ominaisuus</b>	Luottamus ja kommunikaatio	Logiikka ja rationaalisuus, säännöt ja menettelyt	Asiantuntijuus ja yhdessä tekeminen	Yksilö, jota organisaatio ”palvelee”
<b>Reagointi ulkoiseen uhkaan</b>	Nopeasti	Hitaasti ja ennalta-arvattavasti	Nopeasti, joustavasti	Huonosti tai ei lainkaan
<b>Riippuvaisuus</b>	Johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet	Asema ja rooli	Tehtävät ja niiden suorittaminen	Yksilöiden motivaatio
<b>Menestymisen edellytys</b>	Organisaation pieni koko	Muuttumaton ympäristö	Lyhytkestoiset, nopeat tehtävät	Lyhyen tähtäimen toiminta
<b>Keskeinen painotus toiminnassa</b>	Yksilöiden toiminta	Säännöt ja menettelytavat	Yhteistoiminta tuloksen saavuttamiseksi	Yksilön yliveritaisuus suhteessa organisaatioon
<b>Heikkous</b>	Vallan keskittyminen harvoille, ”verkko ilman hämähäkkiä” ei toimi	Yksilöiden kykyjen hyödyntämättömyys, asemaan perustuva toiminta	Pinnallisuus, kykenemättömyys erikoistumiseen, kulttuuri vaikeasti kontrolloitava ja epävakaa	Kontrolloimattomuus ja vaikea johdettavuus, helposti muuttuva kulttuuri

Mikään organisaatio ei ole puhtaasti vain yhtä edellä kuvattua kulttuurityyppiä vaan yleensä sekoitus useammasta mallista (Handy 1985: 206). Kunnat sijoittuvat yleensä lähinnä roolikulttuurityyppiin, mutta esimerkiksi organisaation ulkopuolelta tuleva paine voi ohjata niitä enemmän valtakulttuurin toimintamalliin. Toisaalta taas sisäiset signaalit esimerkiksi henkilöstön taholta voivat painottaa enemmän tehtäväkulttuurin mallia ja etenkin pienillä erikoistoimialueilla jopa henkilökulttuurin mallia. Tehtävä- ja henkilökulttuurin tyypit ovat yleisiä etenkin osakulttuureiden parissa.

Tässä tutkimuksessa kuntien rakenne nähdään tärkeänä kuntaliitokseen vaikuttavana tekijänä. Yhteenliittyvien kuntien määrä ja koko vaikuttavat liitoksen painotuksiin ja organisaatiokulttuureiden kohtaamiseen, sillä liitostilanne on erilainen silloin kun yhteen on liittymässä kaksi samankokoista kuntaa verrattuna suuren ja pienen kunnan yhdistymiseen. Vaikeuskerroin lisääntyy edelleen monikuntaliitoksissa, jolloin myös kuntarakenteiden variaatiot lisääntyvät. Toisaalta rakenteiltaan hyvin samankaltaisten kuntien yhteenliittymisen saattaa lopulta olla vaikeampaa kuin sellaisten kuntien, joiden välinen kokoero on selkeä ja suuri.

Kuntaliitoksen edustama muutostilanne voi sysätä kunnan organisaatiokulttuuria erityisesti roolikulttuurin suuntaan ja keskittää valtaa pienelle kuntaliitosprosessia johtavalle ryhmälle, kuten esimerkiksi johtavista viranhaltijoista ja luottamushenkilö- eliitistä koostuvalle joukolle. Tämä voi olla tarpeen, jotta eteen tullessiin asioihin pystytään reagoimaan nopeasti ja kunnat pystyvät toimimaan ja toteuttamaan perustehtäväänsä yhteenliittymisen valmistelusta huolimatta.

Handyn (1985: 221) mukaan oikean kulttuurityypin löytäminen ja muovaaminen organisaation tarpeisiin on nimenomaan organisaation johdon tehtävä. Juuri johdon on muokattava organisaation kulttuurista lopulta sellainen yhdistelmä, joka parhaiten tukee organisaation perustehtävän toteuttamista mahdollisimman yhtenäisellä tavalla.

Kuntaliitokset ovat poikkeuksellisia organisaatiofuusioita niihin liittyvien erityispiirteiden takia. Yritysfuusioihin verrattuna kuntaliitoksen haasteet liittyvät kunnan päätöksentekomekanismien monimutkaisuuteen, erilaisten polkuriippuvuuksiin, lukuisiin sidosryhmäintresseihin ja laajaan valitusmahdollisuuteen. Yhdistymisten valmisteluprosessi on monipolvinen ja pitkäkestoinen ja poliittinen paine tai kansanäänestyksen tulos voi pysäyttää sen nopeastikin. Muutosvastarintaa voi ilmetä usealla taholla, sillä kuntien henkilöstön lisäksi kuntalaiset ja eri sidosryhmät reagoivat liitokseen omista näkökohdistaan. Kuntaidentiteetti ja aluekulttuuri vaikuttavat etenkin kuntien kulttuurieroja korostaen. Erityiseksi kuntaliitoksen tekee myös kuntarakenteissa säädetty kuntien henkilöstöä koskeva viiden vuoden palvelussuhdeturva. (Kettunen ja Vaara 2009: 12.)

Käytännössä organisaatioiden yhdistyminen on aina kompromissien hakemista. Ideaalitilanteessa saadaan organisaatioiden parhaat käytännöt soviteltua osaksi yhteistä kulttuuria. Sopeutumista hankaloittaa kuitenkin yhteisen historian puuttuminen ja kulttuurin tulkinnan vaikeus. Organisaatioiden kulttuurien yhteensovittamista ohjaavatkin enemmän organisaatioiden näkyvimmmät yhteiset piirteet kuten rakenteet tai teknologia. Varsinkin kypsien organisaatiokulttuurien kohdatessa, oletetaan vastapuolten kulttuurien tuntemus yleensä paremmaksi, kuin mitä se todellisuudessa on. (Schein 2001: 189, 200–201.)

Kulttuurien kohdatessa on olennaista, että organisaatiot tuntisivat etenkin oman kulttuurinsa hyvin, sillä se voi auttaa kartoittamaan mahdollisia konfliktialueita ja vähentää väärinymmärtämistä. Hyvän lähtökohdan antaa halu ymmärtää organisaatiokulttuureita ja tietynlainen kulttuurinen herkkyys, mutta kulttuureiden eroja ei tulisi liiaksi korostaa. Se saattaa vahvistaa käsitystä oman kulttuurin paremmuudesta ja kulttuurieroista saadaan syy tuomita organisaatioiden yhdistyminen jo ennalta epäonnistuneeksi. Kulttuuristen erojen esiintuomisen sijaan tulisi keskittyä kehittämään uutta yhteistä organisaatiokulttuuria. Tällöin organisaation jäsenille tulisi antaa aikaa omaksua ja hyväksyä uudet ajatus- ja toimintatavat, eikä välitöntä sitoutumista uuteen kulttuuriin tulisi vaatia. (Valpola 2004: 228; Björkman, Tienari ja Vaara 2003: 220–221; Kotter 1995: 67.)

Cartwrightin ja Cooperin (2002: 84) mukaan organisaatioiden samankaltaisuus ei automaattisesti tarkoita niiden kulttuurien yhdistyvän ongelmitta. Myöskään organisaatiokulttuureiden samankaltaisuus ei takaa yhdistymisen onnistumista. Joskus kulttuurityyppien sekoittuminen voi olla identtisiä kulttuurikombinaatioita parempi vaihtoehto. Kahden tasavahvan ja samankaltaisen kulttuurin kohtaaminen voi johtaa organisaatiokulttuurien törmäykseen ja valtataisteluihin.

Pääsääntöisesti sekä tyypiltään että kulttuuriltaan samankaltaisilla organisaatioilla on paremmat edellytykset onnistua toteuttamaan yhdistymisellä saavutettavissa olevat hyödyt. Osakulttuurien erojen on havaittu vaikuttavan yhdistymiseen vaihtelevasti. Selvempi vaikutus on yhdistyvien organisaatioiden johtamiskulttuureiden erojen välillä, minkä on todettu vaikuttavan negatiivisesti etenkin uuden organisaation tehokkuuteen ja

tulokseen. (Appelbaum, Gandell, Yortis, Proper ja Jobin 2000: 652.) Kunta on duaali-organisaatio, joka tarkoittaa kuntaorganisaatiossa toimivien ihmisten jakoa poliittisiin päätöksentekijöihin ja ammatilliseen virka- ja työsuhteessa olevaan henkilöstöön. (Haveri & Rönkko 2003: 57). Kunnan johtamiskulttuuriin vaikuttaa näin ollen kunnassa vallitseva politiikan ja hallinnon välinen suhde, jonka painotus vaihtelee kuntien välillä.

Cartwright ja Cooper (1994: 54) toteavat, että organisaatioiden yhdistyessä on tyypillistä, että toinen tai jokin osapuolista pyrkii hallitsemaan toisia. Tilanne on sama myös tasapuolisten organisaatioiden yhdistymisessä, jolloin tuloksena on alisteinen–hallitseva-asetelma. Hallitsevaan asemaan voi vaikuttaa esimerkiksi organisaation suurempi koko, resurssien määrä tai vaikutusvalta. Organisaatiokulttuurille on siis luontaista pyrkiä hallintaan, mikä sopii kulttuurin hitaasti ja vaikeasti muutettavaan olemukseen. Mikäli yhteenliittyvien kuntien organisaatiokulttuureiden sopeuttamiseen ei ole kiinnitetty kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa huomiota, voivat kuntien organisaatiokulttuurien pyrkimykset uuden kunnan kulttuuriseen hallintaan vaikeuttaa kunnan toimintaa. Näin etenkin, jos kyseessä on suhteellisen tasavertaisten kuntien yhteenliittyminen.

Vaaran (1999: 106–109) mukaan on yleistä, että organisaatioiden yhdistyessä kulttuuriset erot ylikorostuvat. Hänen mukaansa kulttuurisia törmäyksiä eivät lopulta aiheuta niinkään kulttuuriset erot, vaan yhdistymisprosessin tuloksena niistä syntyvät todelliset ja kuvitellut käsitykset. Kulttuurisia eroja saatetaan esineellistää, suurennella tai asettaa vastakkain siitä millä tavoin kulttuurista puhutaan. Yhdistymisprosessin johtamisella tulisi luoda keinoja kulttuurien kohtaamisen aiheuttamien vaikeuksien vähentämiseksi esimerkiksi yksilön ja ryhmien välistä sosiaalista identiteettiä vahvistamalla. Tässä vuorovaikutus ja organisaation jäsenten osallistuminen ovat ensiarvoisen tärkeitä. Kulttuuri, myös oma, tulee näkyväksi vasta suhteessa ja erona toisiin kulttuureihin.

### 3.4. Kuntien yhdistymisen vaiheet

Organisaatioiden yhdistyminen noudattaa tiettyjä vaiheita, joita ovat yleensä yhdistymisen valmisteluvaihe, toteutusvaihe ja jälkivaihe (Appelbaum ym. 2000: 649).

Yhdistymisprosessin vaiheistus on ongelmallista etenkin ajallisesti, sillä vaiheet ovat aina toisistaan riippuvaisia ja käytännössä myös osittain päällekkäisiä, jolloin kaksi yhtäaikaista tapahtumaa voidaan sijoittaa eri vaiheisiin. Haastavaksi yhdistymisprosessin tekee se, että muutosallot koetaan organisaation eri osissa tai eri henkilöryhmien välillä eri tahdissa. Vaiheistus edustaa lähinnä yhdistymisen toteuttajien eli johdon näkökulmaa, mutta auttaa yhdistymisprosessin käsitteellistämistä ja analysointia. (Taskinen 2005: 55.)

Kuntaliitoksen kulkua kuvataan sekä projektimaiseksi että jatkuvaksi tapahtumaksi. Uuden kuntakokonaisuuden luominen on projektimainen kokonaisuus, mutta suuret asiakokonaisuudet ylläpitävät jatkuvaa ja pitkäaikaista muutosta. Mukana on samanaikaisesti sekä rationaalisia että irrationaalisia muutoslementtejä. (Stenvall ym. 2007: 24–27.) Kuntaliitos sisältää myös samanaikaisesti useita muutostyökokonaisuuksia kuten strategista kehittämistä, prosessien kehittämistä, palvelujen ohjauksen muutoksia tai toimintatapojen uudistamista. (Stenvall, Syväjärvi ja Vakkala 2008: 21).

Kuntaliitos on pääsääntöisesti ylhäältä ohjautuva muutos, sillä muutoksen käynnistäjinä toimii ja sitä vetää yleensä kunnan johto. Muutoksen voimakkuus vaihtelee kunnan eri toimijoiden ja yksiköiden välillä. Suurimmat muutokset kohdistuvat yleensä hallinto- ja tukipalveluihin sekä esimies- ja johtoasemassa oleviin. Vaikutukset sosiaali- ja terveystoimessa sekä teknisellä sektorilla saattavat olla laajoja, mutta tällöin ne liittyvät yleensä palvelurakennemuutoksiin, esimerkiksi kuntayhtymien purkamiseen. (Stenvall ym. 2007: 59–61, 65–67.) Kuntien yhdistymisen vaiheet havainnollistuvat kuviossa 7.



Kuvio 7. Kuntien yhdistymisen vaiheet (mukaillen Laamanen 2008: 5).

Kuntaliitosprosessi voidaan jakaa neljään vaiheeseen, jotka ovat aina kuitenkin toisistaan riippuvaisia ja osittain myös päällekkäisiä. Kuntien yhdistymisprosessi alkaa



*tunnusteluvaiheella*, jonka tavoitteena on arvioida syntykö kuntien välille riittävää sitoutumista yhdistymisen edellytysten selvittämiseksi. Tämän jälkeisessä *selvitysvaiheessa* tuotetaan tietoa muutostarpeen arvioinnin tueksi sekä luodaan erilaisia vertailumalleja vaihtoehtoisista tulevaisuuden kuvista. Tätä vaihetta voidaan kuvata yhteisen tahtotilan rakentamisen vaiheena. Selvitysvaiheen toteuttaminen voidaan hoitaa kuntien omana työnä, ulkopuolisen kuntajakoselvittäjän tai konsultin toimesta. Valtio voi myös pyynnöstä määrätä erityisen kuntajakoselvittäjän tähän työhön. Kuntajakoselvitykseen kuuluu olennaisena osana ehdotus kuntien väliseksi yhdistymissopimukseksi eli hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen luonnostelu. (Laamanen 2008: 16–28).

Yhdistymissopimus on merkittävä kuntien yhdistymisen kannalta ja yhdistyneen kunnan toiminnan määrittelyn kannalta. Siinä määritellään sopimuksen sitovuus ja voimaantulo, uuden kunnan keskeiset kehittämistavoitteet, yhdistymisen toteuttamistapa, uuden kunnan organisaatio ja toiminta sekä yhdistymisestä aiheutuvat muut järjestelyt. (Koski 2004: 11–12.) Sopimus määrittelee samalla uuden kunnan organisaatiokulttuurisen viitekehyksen. Yhdistymissopimus on voimassa Kuntarakennelain 9 §:n mukaan kolme vuotta alkaen siitä, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat sen hyväksyneet. Kunnanvaltuustojen yhtäpitävillä päätöksillä sopimuksen voimassaoloa voidaan myös pidentää tai lyhentää. Yhdistymissopimus on perusedellytys ja välttämättömyys kuntaliitoksen aikaansaamiseksi. (Haveri ja Majoinen 2000: 88–89.)

Sopimus syntyy kompromissina monenlaisten intressien, polkuriippuvuuksien ja voimakenttien ristipaineessa, tietynlaisen ”kaupankäynnin” tuloksena. Tällöin sopimuksen syntymiselle asetetut ehdot ja siihen sisällytetyt ratkaisut muodostavat uuden kunnan toimintaa ja puitteita ohjaavia polkuriippuvuuksia. (Aronen ym. 2009: 258–259.) Sopimus toimii myös uuden kunnan päätöksenteon ja johtamisen välineenä määritellesään ne rajat, joihin kunnan toiminta muutostilanteen jälkeen tulee suhteuttaa. Sopimuksen merkitystä voidaan arvioida sen mukaan, voidaanko sopimusta muuttaa (joustava) tai onko se pitävä kaikissa olosuhteissa (jäykkä). Sopimustulkinnan helpottamiseksi olisi sen luonne hyvä määritellä jo sopimuksen solmimisvaiheessa. (Haveri ja Majoinen 2000: 90–91.)

Selvityksen tuloksista ja sopimusluonnoksen sisällöstä tiedotetaan niiden valmistuttua valtuutetuille ja kuntien asukkaille. Halutessaan kunnat voivat järjestää asiasta myös neuvoa-antavan kansanäänestyksen tai mielipidemittauksen. Tämän jälkeen kuntien valtuustot tekevät päätöksen yhdistymisestä. Mikäli päätetään kuntaliitoksen puolesta, siirrytään yhdistymisen *valmisteluvaiheeseen*, jonka toteutus noudattaa käytännössä yhdistymissopimuksen antamia reunaehtoja. (Koski 2004: 22–24.)

Valtioneuvoston vahvistettua kuntaliitoksen on kuntien kuukauden kuluessa asetettava yhteinen järjestelytoimikunta vastaamaan hallinnon ja palveluiden järjestämistä koskevista valmistelutehtävistä (KuntarakenneL § 29). Valmisteluvaiheessa määritellään uuden kunnan hallinnon järjestämisen perusteet ja hallintorakenne yhdessä henkilöstön sijoittumisen ja tehtävien kanssa. Lisäksi suunnitellaan uuden kunnan toimintastrategiat ja yhdistymissopimuksen toiminnot ja valmistellaan uuden kunnan hallinto- ja johtosäännöt sekä ensimmäisen yhteisen vuoden budjetti ja taloussuunnitelmat. (Laamanen 2008: 46–47; Koski 2004: 25).

Koski (2004: 26) nostaa onnistuneen valmisteluvaiheen keskeisimmäksi seikaksi henkilöstöjohtamisen ja siihen panostamisen. Uuden organisaatiokulttuurin vielä hakiessa muotoaan se ei voi täysin toteuttaa perustehtäväänsä. Lisäksi jatkuvasti muuttuva tilanne lisää epätietoisuutta ja kiinnittää huomion helposti epäolennaisuuksiin. Tällöin ovat henkilöstön oikea-aikainen, jatkuva ja luotettava tiedonsaanti sekä mahdollisuus keskusteluun erityisen tärkeitä. (Appelbaum ym. 2000: 649–650; Juppo 2011: 160–161.)

Organisaatiokulttuurien kohtaamisesta aiheutuvat jännitteet ovat henkilöstön kannalta yksi merkittävimmistä ongelmista, joita esiintyy erityisesti yhdistymisen valmistelu- ja toteutusvaiheissa (Stenvall ym. 2007: 114). Organisaation työnjako sekä henkilöstön kuuleminen ja sijoittuminen eri tehtäviin tulisi hoitaa nopeasti liitoksen valmisteluvaiheessa. Tärkeä merkitys on myös tehdyillä ratkaisuilla eri kuntien johtajien asemasta uudessa organisaatiossa, kunnan keskusviraston ja muiden yksikköjen sijainnista, roolien ja vastuiden jakautumisesta sekä resurssien allokoinnista. Lisäksi kunnan toimintojen lakkauttamisen ja luomisen välinen suhde ja uuden kunnan nimen ja symbo-

leiden valinta ovat merkittäviä asioita. Niiden kautta luodaan organisaatioon vallan tasapaino. Henkilöstön sijoittelu vahvistaa osaltaan samaistumista uuden ja vanhan kunnan välillä. (Vaara ja Tienari 2003: 89–91.)

Ylläkuvatut ”vallan jaot” saattavat osaltaan lievittää muutosvastarintaa ja vähentää sisäisiä konflikteja. Toisaalta ne voivat voimistaa liittyvien kuntien omia identiteettejä ja kiintymistä vanhaan organisaatiokulttuuriin, etenkin mikäli vallan tasapainoa ei koeta oikeudenmukaiseksi. Vallan tasapainon säilyttäminen on hyvin vaikeaa niin, että kaikki organisaatiot kokisivat sen onnistuneeksi ja tästä syystä monissa liitoksissa jokin organisaatioista nousee määräävään asemaan. Etenkin pidemmällä aikavälillä vallan tasapainosta näyttää olevan vaikea pitää kiinni. Tällöin uuden poliittisen todellisuuden löytäminen on avainhaaste liitoksen jälkeisille johtajille, joiden on varmistettava, ettei uusi yhdenvertaisuus muutu uudeksi eriarvoisuudeksi. (Vaara ja Tienari 2003: 107–109).

Organisaatiokulttuureiden sopeutumista voidaan auttaa ennen yhdistymistä järjestettävien yhteisten muutuskoulutusten ja tapaamisten avulla. Kuntien toimintatapoja voidaan läpikäydä ja vertailla niin sanottujen hyvien käytäntöjen löytämiseksi, jolloin uuteen kuntaan valitaan parhaaksi arvioidut toimintamallit. Hyvien käytäntöjen lisäksi tulisi entistä tarkemmin löytää myös kuntien heikkoja käytäntöjä, jotta niitä osattaisiin nykyistä paremmin välttää. Tyypillisesti organisaatiokulttuurien vaatimaa sovitustyötä jatketaan vielä pitkälle kuntien yhteisen taipaleen varrelle. Esimerkiksi samaa työtä tekevien palkkojen harmonisointi eli suhteellisen samalle tasolle saattaminen on tärkeää, sillä palkkaerot pitävät omalla tavallaan yllä kuntien vanhoja organisaatiokulttuureita. (Koski ym. 2013: 20; Laamanen 2008: 63–64; Majoinen ja Haveri 2000: 97).

Kuntien yhdistymisen *toteutusvaihe* eli yhteiselo uutena kuntana alkaa kuntien yhdistymishetkestä, jolloin erityisesti luottamushenkilöiden rooli korostuu uuden kunnan rakentamisessa ja uuden päätöksentekokulttuurin luomisessa. (Koski 2004: 27.) Poliittisten päätöksentekijöiden rooli on tärkeä myös kuntaliitoksen tunnusteluvaiheessa, jotta keskusteluyhteys saadaan ylipäättään viriämään. Viranhaltijan rooli korostuu puolestaan yhdistymisprosessin suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jolloin he koordinoivat ja johtavat kuntien yhdistymistä käytännössä. (Majoinen 2009: 114–115, 122.)

Aikaisempien yhdistymiskokemusten tuoman hyödyn on todettu olevan lopulta tapauskohtaista, tilannesidonnaista sekä tulkinnanvaraista. Liitoksesta kulunut aika vaikuttaa aina siihen, missä vaiheessa organisaatiokulttuurin muovautuminen on. Kokemuksen positiivisuus tai negatiivisuus luo pohjan seuraavaa liitosta koskeviin odotuksiin. Kokemuksesta on hyötyä, jos sitä osataan soveltaa uuteen yhdistymiseen tämän vaatimalla tavalla. Se voi vaikuttaa toisen osapuolen kannalta uhkalta ja luoda pelkoa alisteiseen asemaan joutumisesta. Aiemmasta opittua ei tulisi sellaisenaan kopioida uuteen liitokseen. Kuntaliitosten ainutlaatuisuuden johtuen voivat seuraukset tällöin olla yllätyksellisiä tai jopa organisaatioille vaarallisia. (Björkman ym. 2003: 224–225.)

Kuntaliitokset voivat olla hyvin kiisteltyjä ja tunteita herättäviä prosesseja, jossa vastakkain ovat usein ”hyvän menneisyyden” ja ”epävarman tulevaisuuden” kannattajat. Kuntaliitosta voi olla erityisen vaikea hyväksyä, jos sille ei löydy selkeitä tai pakottavia syitä ja tällöin tilanne on omiaan laukaisemaan puolustusmekanismeja. (Zimmerbauer ja Paasi 2013: 37, 39). Puustinen (1998: 32) kuvaakin kuntaliitoksista käytävää keskustelua kannattajien toiveina ja vastustajien pelkoina. Myös media käyttää omaa vaikutusvaltaansa kuntaliitoksista uutisoidessaan. Julkisella keskustelulla on todettu olevan vaikutusta kunnan luottamushenkilöiden, henkilöstön ja kuntalaisten käsityksiin ja tätä kautta prosessin lopputulokseen. (Majoinen 2009: 110.)

Suomalaisten kuntien poliittinen rakenne eroaa maaseutualueiden ja kaupunkiseutujen kesken ja on historiallisesti muodostanut tietynlaisen vastinparin maaseudun ja kaupunkien välillä (Sandberg ja Ståhlberg 1997: 11). Kuntaliitostilanne nostaa herkästi esiin vastakkainasettelun kaupungin ja maaseudun välillä ja usein myös paikallisidentiteetin menettäminen nousee keskeiseksi kysymykseksi. Kuntaliitokset ovat pohjimmiltaan alueiden välistä kamppailua alueen institutionaalisesta asemasta. (Puustinen 1998: 36.)

Anssi Paasin (1986: 121) mukaan alueet syntyvät institutionalisoitumiskehityksen myötä erilaisten inhimillisten käytäntöjen tuloksena, jolloin ne saavuttavat tunnistettavan ja pysyvän aseman ihmisten sosiaalisessa tietoisuudessa. Tämänkaltaista alueellista rakentumista ja purkautumista tapahtuu jatkuvasti. Kuntaliitoksessa on tämän ajattelumallin mukaan kyse alueen institutionaalisen aseman purkautumisesta. Tällöin vakiintu-

neet ja aluetta luonnehtivat instituutiot korvautuvat uusilla kun entinen alue katoaa aluejärjestelmän toiminnallisesta kokonaisuudesta.

Osa alueelle merkityksen antavista instituutioista, tunnuksista tai symboleista, kuten esimerkiksi kunnantalo, saattavat jäädä elämään merkiksi aiemmasta kuntaidentiteetistä. Itse alue siirtyy kuitenkin elämään eräänlaisena muistijälkenä asukkaiden mielissä ja samaistumisen kohteena, johon kiinnytään voimakkaasti ja johon uutta kunta verrataan. Joskus kuntarakenteen muutos saattaa vaurioittaa kuntalaisuuden kokemista niin, että uuteen kuntaan sitoutuminen on vaikeaa tai jopa mahdotonta. Uuden kunnan legimitetin ja identiteetin suhde eroaakin kunnan osien välillä. Toisaalla kunnan nimi tai tärkeät symbolit eivät juurikaan muutu, toisaalla koetaan näiden lisäksi suuri kulttuurinen muutos. Tällöin uuden kunnan legimitetin saavuttaminen voi kestää pitkään. (Kyösti ja Airaksinen 2014: 192–193; Zimmerbauer ja Kahila 2006: 16, 37–38).

Alueellinen identiteetti vaikuttaa merkittävästi kuntaliitoksen toteutumiseen ja voi toimia merkittävänä alueellisena kehittämisvoimavarana. Toisaalta uhkana on, että liian voimakas paikallisidentiteetti toimii esteenä ulkopuolisen väestön tulomuutolle ja alueelle juurtumiselle. Olennaista kuntaliitosprosessissa olisi kanavoida alueellisia identiteettejä kullekin alueelle luontevalla tavalla niiden häivyttämisen tai yksipäistämisen sijasta. (Kyösti ja Airaksinen 2014: 192–193; Zimmerbauer ja Kahila 2006: 37–38, 41).

Organisaatioiden yhdistyessä niiden kulttuurit vaikuttavat siis näkymättömänä, mutta olennaisena elementtinä. Vaikka organisaatiokulttuuri on organisaation pehmeä piirre, vaatii sen muuttaminen ja muovaaminen ”kovia” toimenpiteitä, sitkeyttä ja jatkuvaa huomiota. Organisaatioiden yhdistymisen jälkeisten kulttuurimuutosten vaikutusten alkaessa näkyä, tulisi todellisia muutoksia verrata aiottuihin ja tehdä näihin tarvittavia korjaavia liikkeitä. (Hofstede 1993: 286–289.)

### 3.5. Tutkimusongelman täsmentäminen

Organisaation muutos ilmenee useilla tasoilla ja tavoilla, joista keskeisiä ovat ainakin aika ja muutoksen suunnitelmallisuuden aste. Muutos on jatkuva prosessi, johon liittyy

sekä suunnitelmallisuutta että epälineaarisuutta ja lisäksi rationaalisia ja irrationaalisia piirteitä. Julkisten organisaatioiden muutoksiin vaikuttavat erityisesti poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja teknologiset tekijät, eikä niiden muutosta voida eristää muusta yhteiskunnallisesta muutoksesta. Kuntaliitokset ovat muutoksena ainutkertaisia ja niiden eteneminen ja onnistuminen on hyvin tapauskohtaista, jolloin tulosten ja toteutusten vaikutuksia on vaikea yleistää ja verrata.

Kuntaliitosten taustalla on strateginen valinta siitä, että sen avulla pystytään ratkaisemaan keskeisiä kunnallistalouden ja sen hallinnon pulmia ja varmistamaan kunnan palveluiden ja toiminnan taloudellisuus pitkällä aikavälillä. Perusedellytyksenä liitokselle on kuntien keskinäinen riippuvuus eli yhdistymisen on hyödytettävä kaikkia liittyjiä. Kuntaliitoksen tarve liittyy tulevaisuuteen, mutta kuntaliitostilanteessa läsnä ovat myös kuntien nykyisyys ja menneisyys vaikuttaen niiden yhdistymisen mahdollisuuksiin ja haasteisiin. Aiempia yhteistyökokemuksia ei voi ohittaa vaan ne vaikuttavat liitoksen selvittämiseen ja päätöksen tekoon. (Haveri ja Majoinen 2000: 98–99.)

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos pohjautui kolmen kunnan strategiseen päätökseen siitä, että yhteinen tulevaisuus hyödyttää näitä kunta. Taustalla oli yhteistä historiaa sekä aiempien kuntaliitosselvityksien että pitkään tehdyn kuntien välisen yhteistyön muodossa. Kuntaliitos ei kuitenkaan toteutunut lakonisen helposti vaan sisälsi hyvin dramaattisia vaiheita ja muun muassa laukaisi vahvan kuntaidentiteetin voimistumisen etenkin Nurmon kunnassa.

Tätä kuntaliitosta tarkastellaan empiirisesti sekä kuntaliitosprosessin vaiheiden että koko prosessin kautta. Kuntaliitoksen monimutkaisuus, siihen vaikuttavat jännitteet ja erilaiset intressit vaikuttavat kokonaisuuteen eri vaiheissa ja eri tavoin niin, ettei toteutuneen kuntaliitoksen tulkinta ja arviointi ole mahdollisia ilman edeltävien vaiheiden läpikäyntiä. Hajottamalla kuntaliitosprosessia osiin, voidaan ehkä saada käsitystä siitä, millainen muutos kuntaliitos organisaatioiden yhdistymisenä on.

Myös kuntien olemassa olleiden organisaatiokulttuureiden ymmärtäminen koetaan tärkeäksi. Kuntien rakenne nähdäänkin yhtenä merkittävänä organisaatiokulttuuriin

vaikuttavana tekijänä, joten kuntien aiempia organisaatiokulttuureita pyritään ymmärtämään kuntaorganisaatioiden rakenteeseen perustuvan organisaatiokulttuuri-tyypityksen kautta ja saamaan käsitystä myös organisaatiokulttuureiden kohtaamiseen liittyvistä tekijöistä.

Kuntien liittyessä yhteen, niiden organisaatiokulttuurit kohtaavat ja sopeutuvat toisiinsa eri tavoin ja eri aikajänteellä. Organisaatiokulttuurit pyrkivät tässä tilanteessa yleensä toisten kulttuureiden hallintaan. Tästä syystä halutaan selvittää, miten tätä organisaatiokulttuurille tyypillinen piirre on näkynyt Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron yhdistymisprosessissa, miten organisaatiokulttuurit ovat sopeutuneet liitokseen ja millä tavoin organisaatiokulttuureiden sopeuttamista on pyritty ennen ja jälkeen kuntien yhdistymistä sopeuttamaan toisiinsa. Keskeisenä sopeuttamisen välineenä nähdään kuntien yhdistymistä varten laadittu kuntien yhdistymissopimus. Tämä luo pohjan kuntien yhdistymiselle, määrittelee yhdistymistä edeltävien toimenpiteiden tarpeen ja vaiheet sekä ohjaa uuden kunnan toimintaa, rakenteita ja arvoja, joiden perusteella uuden kunnan hallintoa ja palveluita rakennetaan. Yhdistymissopimus määrittää merkittävällä tavalla sekä uuden kunnan toimintaa että sen organisaatiokulttuurista viitekehystä.

Organisaation muutoksen aste vaihtelee kuntaliitoksien ja yhteen liittyneiden kuntien välillä. Koettuun organisaation muutoksen asteeseen liittyy kiinteästi myös organisaatiokulttuurin muutoksen syvyys ja laajuus, joka tapahtuu eri aikajänteellä. Tutkimuksen empiirisessä osuudessa pyritäänkin tulkitsemaan organisaation muutoksen ja organisaatiokulttuurin muutoksen välistä suhdetta nimenomaan tämän kuntaliitoksen osalta.

Kuntaliitosten tapaus- ja tilannekohtaisuudesta johtuen myöskään niiden johtamiselle ei voida määritellä yleispäteviä sääntöjä. Vastuu kuntaliitosprosessista aiheuttaa sitä johtavalle usein ristikkäisiäkkin paineita. Kunnan asukkaiden ja henkilöstön edut voivat olla ristiriitaisia, liitosprosessia seurataan ja arvioidaan julkisuudessa ja lukuisten eri ryhmien omien intressien valvonnan aiheuttama hallinnan häly liitoksen ympärillä on suurta. Kuntaliitosta johtavalla on oltava tästä syystä tilanneherkkyyttä ja kykyä ymmärtää ja sovitella eri ryhmien mielialoja ja asenteita. On myös pystyttävä näkemään kuntaliitosprosessin osat, mutta samalla se kokonaisuus joka kunnista voidaan

muodostaa. Ilman tehokasta johtoa ei kuntaliitoksia todennäköisesti toteutuisi lainkaan, sillä sen onnistuminen riippuu johtavien poliitikkojen ja virkamiesten aktiivisuudesta. (Majoinen ja Haveri 2000: 99–100.)

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron yhdistymistä tarkastellaan uuden kunnan johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta. Viranhaltijat toimivat kuntaliitosprosessissa muun muassa muutoksen johtajana ja oman kulttuurinsa kantajana, eivätkä useinkaan voi välttyä olemasta myös muutoksen kohteena. Kuntaliitosprosessiin liittyvä keskeinen asema tekee virkamiehestä monipuolisen toimijan myös kuntien organisaatiokulttuureiden sopeutumisen kannalta. Miltä kuntaliitos muutoksena, kuntien yhteiselo ja etenkin organisaatiokulttuurin vaikutus näyttäytyvät virkamiesnäkökulmasta

Seuraavassa luvussa neljä esitellään tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä ja tutkimusaineistoja sekä perustellaan näitä valintoja tarkemmin. Lisäksi pohditaan valittujen menetelmien sopivuutta ja luotettavuutta tälle tutkimukselle.



## 4. TUTKIMUKSEN METODISET VALINNAT JA AINEISTOT

### 4.1. Laadullinen, tulkitseva tutkimusote

Teoreettisten tutkimusmetodien valinnalla pyritään löytämään ne metodit, käsitteet ja selitystavat, joilla hallintoa ja organisaatiota voidaan oman tutkimusaiheen näkökulmasta loogisesti tutkia (Salminen 2004: 188). Jokaisella valitulla tutkimusmenetelmällä on hyvät ja huonot puolensa, joita tulee punnita suhteessa tutkimuskysymykseen, tutkimuskohteeseen ja tutkimusajankohtaan (Yin 2003: 1). Organisaatiokulttuurin havainnoinnin ja mittaamisen vaikeuden vuoksi tarvittiin tutkimusmenetelmä, joka auttaisi ymmärtämään ja tulkitsemaan tutkimusaineistoa tutkittavan ilmiön erityispiirteet huomioiden. Niin ikään kuntaliitoksiin liittyvä tapauskohtaisuus ja ainutlaatuisuus oli otettava huomioon. Näistä syistä päädyttiin laadullisen tutkimusotteen valintaan.

Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä kokonaisvaltainen tiedonhankinta, jossa suositetaan todellisissa tilanteissa muodostuvaa aineistoa, sillä ihminen nähdään tiedonkeruun olennaisena lähteenä. Laadullinen tutkimus elää tutkimuksen kuluessa, jolloin tutkimussuunnitelmaa voidaan muuttaa olosuhteiden mukaisesti. Tutkimustapauksia pidetään ainutlaatuisina, jolloin myös aineistoa tulkitaan sen mukaan. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2004: 155.) Tutkimuksen edetessä tutkimuksen painopisteen hienoinen siirto alkoi vaikuttaa tarpeelliselta kulttuurin moniulotteisen luonteen avauduttua tutkijalle. Tarkastelunäkökulmaksi vakiintui nimenomaan organisaatiokulttuuri, joka tuntui oikealta tasolta kuntaliitoksia tutkittaessa.

Tutkimuksen kohteena oli yksi kuntaliitos ja mukana olleita kuntia tarkasteltiin suhteellisen tarkasti nykytilanteen ja siihen johtaneiden syiden ymmärtämiseksi. Laadulliselle tutkimukselle tyypillisesti tutkittava ilmiö syväluodattiin sen sijaan, että olisi muodostettu laaja ja monimutkainen tutkimusasetelma. Tämän kautta nähtiin mahdollisena ymmärtää yhtä ilmiötä, organisaatiokulttuuria, kuntaliitokseen vaikuttavana tekijänä. (Koskinen, Alasuutari ja Peltonen 2005: 43.)

Laadullisen tutkimuksen käsite muodostaa sateenvarjon, jonka alle mahtuu useita erityyppisiä ja -laajuisia kvalitatiivisia tutkimuksia (Tuomi ja Sarajärvi 2003: 7). Tämän tutkimuksen edustama tulkitseva tutkimusote pyrkii kuvaamisen lisäksi myös tulkitsemaan ja selittämään sosiaalisten tapahtumien ja ilmiöiden syitä ja merkityksiä. Tällöin on huomattava, että sosiaaliset ilmiöt ovat epävakaita, jatkuvasti muuttuvia ja tilannesidonnaisia, samoin kuin merkitykset, joita ihmiset niihin liittävät. (Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006: 158, McNabb 2008: 275–278.)

Organisaatiokulttuuria tulkitaan hermeneuttisen lähestymistavan kautta, jossa ollaan kiinnostuneita nimenomaan sosiaalista ja kulttuurista maailmaa kuvaavien ihmismielen tuotteiden tulkitsemisesta ja ymmärtämisestä. Havaintoja pyritään ymmärtämään niin, että ilmiöstä syntyy tulkinta. (Burrell ja Morgan 1987: 235–236; Koskiahio 1990: 43.) Heneliuksen (1990: 69) mukaan tulkinta on sekä ymmärtämisen edellytys, että sen seuraus. Tulkinna ja ymmärtämisen välillä vallitsee jatkuva vuoropuhelu, ne ovat toisiinsa kietoutuneita käsitteitä, mutta ne eivät tarkoita samaa asiaa, eikä niiden välillä ei ole kausaalista suhdetta. Tulkinna ja ymmärtämisen välinen suhde nähdään siten, että emme tulkitse ymmärtääksemme, vaan ymmärtääksemme paremmin.

Ymmärtämisen helpottamiseksi pyritään abstraktista organisaatiokulttuurista usein tekemään käsinkosketeltava, konkreettinen ilmiö. Organisaatiokulttuuria ei kuitenkaan voi, eikä sitä tulisikaan esineellistää, sillä vaarana on väärän tulkinna tekeminen, yleensä kulttuurin liiallinen yhdenmukaistaminen. Vaikka organisaatiossa vallitsisi yksimielisyys kulttuuriin liittyvistä merkityksistä, ei se kuitenkaan tarkoita yksimielistä ja harmonista organisaatiota. Organisaatiokulttuuri on ilmiönä lopulta aina enemmän epäyhtenäistä kuin yhtenäistä, joten sen liian nopea sijoittaminen samaan muottiin on harhaanjohtavaa. (Alvesson 2002: 432–433.)

Tutkittavan ilmiön tulkintaa voidaankin hahmottaa erilaisten ulottuvuuksien kautta ja tutkimusongelman hahmottaminen onkin edennyt hermeneuttisen kehän mallin mukaisesti. Tällä tarkoitetaan oppimis- ja ymmärtämisprosessia, eräänlaista vuoropuhelua aineiston ja tutkijan omien tulkintojen välillä, jossa kokonaisuudesta edetään yhä uudelleen osiin ja jälleen kokonaisuuteen. (McNabb 2008: 277, Henelius 1990: 74–77.)

Tutkimuksen alussa massiiviselta vaikuttanut organisaatiokulttuuristen näkökulmien kirjo on tutkimuksen kuluessa prosessoitunut pienempiin osiin. Oman ymmärryksen sekä aihepiiristä että tutkimusaineistosta on koettu syvenevän tutkimuksen etenemisen ja kokonaisuuden hahmottumisen myötä. Erityisen tärkeänä kokemuksena tutkimuksen kannalta pidetään tutkimushaastatteluja, jotka havahduttivat tutkijan oman kulttuurisen viitekehityksensä muovaamiin tiedostamattomiin perusoletuksiin. Oman kulttuuri-kehityksen ohjaavan vaikutuksen ymmärtäminen ja etenkin siitä poisoppimisen vaikeus yllätti. Tämän prosessin koetaan kuitenkin auttaneen tutkimustulosten ymmärtämisessä ja näistä muodostettujen johtopäätösten kokoamisessa. Tutkimusprosessi on siis noudattanut hermeneuttisen kehän periaatteita.

Juutin (2006: 14–15) mukaan tulkinnallinen tutkimus ei kykene paljastamaan objektiivista todellisuutta, vaikka tutkija tekisi kuinka tarkkoja havaintoja tahansa, sillä kaikki ihmisten käyttäytymiseen liittyvät tutkimukset ovat aina tulkintoja toisten tulkinnoista. Tällöin tutkimus paljastaa vain joitakin näkökulmia, jotka ovat tutkijan koostamia merkityksiä siitä monimuotoisesta aineistosta, jonka hän on esimerkiksi haastattelun avulla koonnut. Tutkimusprosessin kuluessa onkin pitänyt hyväksyä oman tulkinnan tilannesidonnaisuus niin organisaatiokulttuurin kuin kuntaliitoksenkin tarkastelussa.

Kun hallinnon ilmiöitä tutkitaan hermeneuttisen lähestymistavan kautta, kohdistuu tutkimus sekä niiden ainutkertaisuuteen että monimutkaisuuteen idiografisen tutkimusmetodin mukaisesti. (Salminen 2004: 191–192.) Tällöin ei välttämättä tarvitse pyrkiä havaintojen absoluuttiseen yhdistämiseen, vaan myös lähteiden tuottamien erilaisten tiedon ”sirpaleiden” voidaan ajatella olevan merkityksellisiä (Alasuutari 2001: 48–49, 25). Tutkimushaastatteluista analysoitaessa havaittiin, että muutamat haastattelurungon ulkopuolella esiin nousseet yksittäiset asiat johdattivat oivallukseen organisaatiokulttuurin vaikutuksesta kuntaliitosprosessiin. Näistä yksityiskohdista muodostui lopulta tutkimuskokonaisuuden kannalta merkittäviä havaintoja ja ne antoivat tulkinnalle uutta näkökulmaa.

#### 4.2. Haastattelut ja dokumenttiaineistot

Metsämuuronen (2006: 91–92) näkee, että lähes kaikki laadullinen tutkimus on pohjimmiltaan tapaustutkimusta (case study). Tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta, joka tarkastelee nykyajassa tapahtuvia ilmiöitä niiden todellisessa ympäristössä (Yin 2003: 1–2, 13–14.). Tarkasteltaessa hallinnon ja organisaatioiden tapauksia niiden erityispiirteiden kautta, saadaan samalla mahdollisuus niiden syvempään ymmärtämiseen kuin esimerkiksi tilastollisessa tutkimuksessa (Salminen 2004: 193).

Laadullinen aineisto on yleensä tekstimuotoista aineistoa, joka voi olla luonnollista, tutkijasta riippumatta syntynyttä dokumenttiaineistoa tai tutkijan tuottamaa aineistoa, kuten haastattelumateriaalia. Laadullisessa tutkimuksessa tutkittavia tapauksia on varsin pieni määrä, mutta niitä pyritään analysoimaan mahdollisimman tarkasti. Aineiston koolla ei ole välitöntä yhteyttä tutkimuksen onnistumiseen, sillä kysymys on aina tapauksesta. Riittävän tutkimusongelman kattavan aineiston määrä on päätettävä tapauskohtaisesti. Tietyssä vaiheessa aineisto saavuttaa saturaatiopisteen eli ei tuota enää uutta tietoa ja alkaa toistaa peruslogiikkaansa. (Eskola ja Suoranta 1998: 15, 18, 62–64.)

Tutkimuksen kohteena oli yksi tapaus; monikuntaliitos, jonka sisällä kolme kunta-organisaatiota asemoitui uudelleen suhteessa toisiinsa ja ympäristöönsä. Organisaatiokulttuurin näkökulmasta tämä viritti mielenkiintoisen asetelman, sillä monikuntaliitoksessa organisaatiokulttuuristen erojen todennäköisyys ja esiin saaminen oli kahden kunnan liitosta todennäköisempää. Näiden kuntien aiemmat vauhdinottoyritykset kuntaliitosrintamalla ja Seinäjoen onnistunut liitos Peräseinäjoen kanssa tuntuivat niin ikään organisaatiokulttuurin kannalta merkityksellisiltä.

Organisaatiokulttuurin vaikutusta tarkasteltiin Seinäjoen kaupungin johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta, joiden haastattelut muodostavat tutkimusaineiston välitöntä eli primaaria tietoa sisältävän osan. Haastatteluja tehtiin yhteensä 17, mikä osoittautui analyysin tarpeisiin riittäväksi, sillä aineiston koettiin saavuttaneen saturaatiopisteensä. Kunnan muut henkilöstöryhmät ja poliittiset päätöksentekijät rajattiin tutkimuksen

ulkopuolelle. Samalla tiedostettiin, että jonkin toisen tai useamman ryhmän valinta olisi todennäköisesti aiheuttanut eroja nyt saatuihin tutkimustuloksiin.

Tutkimusaineistoa täydennettiin vielä perehtymällä jo olemassa oleviin dokumenttiaineistoihin, kuten muun muassa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron yhdistymisen selvitysmiesten raporttiin, kuntien yhdistymissopimukseen, Seinäjoen kaupungin tuottamiin kuntaliitokseen liittyviin asiakirjoihin, tiedotuslehtiin sekä virallisiin raportteihin ja julkaisuihin. Lisäksi läpikäytiin Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksesta aiemmin tehtyjä sekä Seinäjoen ja Peräseinäjoen liitosta tarkastelleita tutkimusraportteja. Täydentäviä aineistoja valittiin kriittisesti ja huomiota kiinnitettiin erityisesti luotettavuuden arviointiin. (Hirsjärvi ym. 2004: 175, 178–179.)

Tutkimushaastattelu voidaan toteuttaa usealla tavalla, tässä tutkimuksessa haastattelumuotona oli puolistrukturoitu teemahaastattelu. Tällöin haastattelussa käsiteltiin etukäteen määrättyä tiettyä aihepiiriä, joka perustuu tutkimuksen viitekehyksen pohjalta nousseisiin, tiedossa oleviin aiheisiin. Haastattelutilanteessa kysymysten järjestys ja laajuus saattoivat vaihdella ja lisäksi oli varattu mahdollisuus myös vapaalle keskustelulle. Teemahaastattelussa ihmisten tulkinnat asioista ja heidän niille antamansa merkitykset ovat keskeisiä samoin kuin se, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Eskola ja Suoranta 1998: 86–87; Tuomi ja Sarajärvi 2003: 77–78.) Teemahaastattelu osoittautui hyväksi haastattelumetodiksi organisaatiokulttuurin vaikutusta tulkittaessa.

Tutkimuksen empiirisen osan näkökulmalle olisi ollut useita vaihtoehtoja. Viranhaltijanäkökulma valittiin, sillä tämä ryhmä on harvemmin ollut esillä kuntaliitos-tutkimuksessa. Johtavat viranhaltijat ovat jokaisessa kuntaliitosprosessin vaiheessa tärkeitä toimijoita. He ovat kuntien organisaatiokulttuurin keskeisiä kantajia ja tässä asemassa heillä on mahdollisuus myös organisaatiokulttuurin muovaamiseen. Mielenkiintoiseksi asetelman tekee vielä se, että kuntaliitoksen muutosvaikutukset ovat yleensä suurimpia hallinnon ja tukipalveluiden saralla, jossa odotetaan nopeita konkreettisia liitoshyötyjä. Viranhaltija on kiinnostavassa roolissa olemalla suuren muutoksen johdossa ja saman muutoksen kohteena.

Haastatteluja suunniteltaessa pohdittiin pitkään haastattelukysymysten lähettämistä etukäteen haastateltaville. Kysymysten antamista puolsi, että se oletettavasti parantaisi ainutkertaisen haastattelutilanteen onnistumista ja tiedon hankintaa sekä lisäisi saatavan tiedon määrää. Heikkoutena nähtiin, että näin menetellen saatettaisiin haastatteluissa saada etukäteen mietittyjä ”valmiita” vastauksia. (Tuomi ja Sarajärvi 2003: 75.) Haastateltavien taustan ja aseman huomioon ottaen päädyttiin lopulta tarjoamaan mahdollisuutta tutustua haastattelukysymyksiin ennalta.

Suurin osa haastatelluista viranhaltijoista oli työskennellyt koko tähänastisen työuransa julkisella sektorilla ja valtaosa oli edennyt erilaisten työtehtävien kautta nykyiseen asemaansa. Suurimmalla osalla oli hallinto- tai yhteiskuntatieteellispainotteinen koulutus ja/tai oman toimialan vaatima erityiskoulutus. Pitkä kokemus kunnallis-hallinnon tehtävistä oli osaltaan pätevöittänyt heitä nykyisiin työtehtäviinsä. Haastateltavat vastasivat laajojen toimialakokonaisuuksien johtamisesta, toiminnasta, taloudesta ja kehittämisestä. He olivat olleet joko liitosprosessin ytimessä sitä vetäen ja toimeenpannen, toteuttaneet kuntaliitosprosessia omalla toimialallaan tai toimineet näissä molemmissa rooleissa.

Haastateltavat edustivatkin niin sanottua eliittiä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi talouselämän, politiikan, akateemisen maailman tai julkisen hallinnon päätöksentekijöitä ja johtotehtävissä toimivia henkilöitä. He ovat yleensä pitkälle koulutettuja, suuria ja vastuullisia asiakokonaisuuksia työssään käsitteleviä, laajan tietopohjan omaavia ja haastatteluihin tottuneita henkilöitä. Tällaisissa haastatteluissa tulee huomata, että vastauksissa on aina mukana organisaation virallisen linjan agenda, jonka välittäminen kuuluu eliittien rooliin organisaation johdon edustajina. Haastattelijan olisi hyvä harkita neutraalista tutkijan roolista luopumista ja oman asiantuntemuksen tuomista tiedoksi. Tällöin välttyttäisiin eräänlaisen opettaja-oppilas-asetelman muodostumiselta haastateltavan ja haastattelijan kesken, joka on niin ikään tyypillistä eliittien haastatteluille. (Koskinen ym. 2005: 111–120.)

Haastattelujen sopiminen aloitettiin helmikuussa 2012 Seinäjoen kaupunginjohtajalle sähköpostitse lähetetyllä tutkimuslupapyynnöllä. Tässä kerrottiin tutkimuksesta, sen

toteutustavasta ja tutkijasta. Kaupunginjohtajaa, viranhaltijoiden ylimpänä haluttiin informoida etukäteen ja saada hänen kannanottonsa asiaan. Vastaus oli hyvin myönteinen ja tämän jälkeen haastateltaville lähetettiin sähköpostitse haastattelupyyntö (liite 1). Koska kyseessä oli kunnan hallinnon asiantuntijoista ja johtajista koostuva eliitti, tuotiin tutkijan oma tausta kunnan hallinnossa työskentelevänä tiedoksi tässä vaiheessa. Lisäksi kerrottiin tutkimuksen tarkoitus, haastattelun teema ja kesto. Suurin osa haastattelupyynnön saaneista vastasi myönteisesti jo tähän viestiin ja lähes kaikki muutkin toisen, puhelimitse tehdyn yhteydenoton jälkeen. Haastattelut sovittiin tehtäväksi maaliskesäkuun 2012 aikana.

Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina Seinäjoella lukuun ottamatta yhtä Vaasassa tehtyä haastattelua. Lisäksi yksi haastateltavista vastasi omaaloitteisesti kysymyksiin sähköpostitse. Haastattelut haluttiin tehdä nimenomaan henkilökohtaisina haastatteluina, joten esimerkiksi lomake- tai puhelinhaastattelumenetelmää ei tästä syystä valittu. Haastattelujen kesto oli pääsääntöisesti noin tunti ja ne nauhoitettiin. Kysymyksiä (liite 2) ei lähetetty haastattelupyynnön mukana, vaan niitä tarjottiin nähtäväksi haastateltavien niin halutessa. Tuloksena oli, että kaikille viranhaltijoille, yhtä lukuunottamatta lähetettiin kysymykset etukäteen. Kysymyksiin tutustumisessa ilmeni tasoeroja.

Kaikki haastateltavat eivät olleet tutustuneet kysymyksiin etukäteen lainkaan ja osa vain silmäääräisesti. Oli selvää, että haastattelutilanne oli monille tuttua ja kuului osaltaan työkuvaan. Oli kuitenkin paljon myös niitä, jotka olivat pohtineet vastauksia laajemminkin ja kertoivat kysymysten pysäyttäneen pohtimaan asioita, joihin ei päivittäisen kiireen keskellä ehtinyt kiinnittää huomiota. Haastattelun laatu ei poikennut tilanteesta, jossa haastattelu tehtiin ilman etukäteistietoa kysymyksistä.

Haastattelun kysymyspatteristo koostui vastaajien taustatieto-osuuden lisäksi kolmesta teema-alueesta, jotka olivat kuntaliitoksen valmisteluvaihe, kuntaliitoksen jälkeinen ajanjakso sekä johtajan osuus kuntaliitosprosessissa. Kysymyksiä oli yhteensä 20. Nauhoitetut haastattelut litteroitiin eli kirjoitettiin tekstimuotoon kokonaisuudessaan. Mahdolliset puheen tyhjäkäyntisanat jätettiin selvyiden vuoksi litteroinnin ulko-

puolelle. Litteroitua tekstiä kertyi yhteensä 401 liuskaa fontilla Times New Roman, rivivälillä 1,5.

#### 4.3. Aineistojen analysointi

Laadullisen tutkimusaineiston analyysin tarkoituksena on aineiston selkeyttäminen tiivistämällä sitä niin, ettei olennainen informaatio katoa. Tällöin tutkimusilmiöstä voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä tai tuottaa siihen liittyvää uutta tietoa. (Eskola ja Suoranta 1998: 138.) Laadullinen tutkimusaineisto paljastaa yleensä useita kiinnostavia asioita, joista tarkan ja syvällisen tarkastelun kohteeksi on valittava vain tarkkaan rajattu, kapea ilmiö. Aineiston analyysissa on lopulta kyse ”keksimisen logiikasta”, jolloin tutkijan on itse tuotettava analyysinsä viisaus metodien noudattamisella, oivaltamalla ja tulkitsemalla. (Tuomi ja Sarajärvi 2003: 94–95, 101–102.)

Tutkimus aloitettiin teoreettisen pohjan luomisella, jossa käytettiin runsaasti aikaa nimenomaan organisaatiokulttuurin näkökulmien kirjoon perehtymiseen. Tutkimuskysymykset laadittiin teoreettisen osuuden hahmotuttu, jonka jälkeen haastattelut toteutettiin kevät-kesällä 2012. Tutkimusaineiston analyysi aloitettiin lukemalla se kokonaisuudessaan läpi kahteen kertaan. Tässä vaiheessa tietoa jäseneltiin alustavasti ja tutkimusanalyysissa noudatettiin teoriasidonnaisen tutkimusanalyysin periaatteita. Tällöin aineiston analyysissa tunnistetaan teorian vaikutus, mutta se ei ole teoriaa suoraan testaavaa vaan pikemminkin uusia näkökulmia avaava. Ajatteluprosessia ohjaavat vaihtelevasti sekä aineistolähtöisyys ja teoria. (Tuomi ja Sarajärvi 2003: 97–99.)

Tässä yhteydessä havaittiin, että saadut vastaukset eivät aina noudattaneet haastattelurunkoa, haastateltavat saattoivat ottaa esille heille merkityksellisiä asioita tai uusia teemoja. Vastauksia ei siis välttämättä saatu kysyttyyn kysymykseen tai vastaus saatiin jonkin toisen kysymyksen yhteydessä. (vrt. Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006). Tästä syystä aineisto päätettiin kysymyskohtaisen käsittelyn sijaan hajottaa kolmeen osaan: kuntaliitosta edeltävään osuuteen, kuntaliitoksen jälkeiseen osuuteen ja viranhaltijaosuuteen. Haastateltavien taustatieto-osuutta ei käytetty itse analyysissa. Sillä oli



kuitenkin tärkeä merkitys haastattelutilanteessa, jolloin sen avulla saatiin viitteitä haastateltavan organisaatiokulttuurisesta viitekehyksestä.

Osuuksia läpikäytiin etsimällä toistuvia samankaltaisuuksia ja selkeästi erottavia asioita. Tutkimuksen analyysiosan runko alkoi hahmottua ja tiettyjen samankaltaisuuksien väliset suhteet alkoivat osoittaa merkkejä organisaatiokulttuurien kohtaamiseen liittyvistä päätekijöistä. Haastatteluaineistosta muodostettiin lopulta synteesi, jonka tuloksena organisaatiokulttuureiden kohtaamista tarkasteltiin:

- 1) kuntaliitosprosessin
- 2) kuntarakenteen
- 3) kuntien välisen yhdistymissopimuksen
- 4) organisaatiokulttuurin muutoksen asteen sekä
- 5) viranhaltijan näkökulmasta.

Näiden haastatteluaineistosta valittujen teemojen kautta pyrittiin vastamaan asetettuihin tutkimusongelmiin. Aineiston analysoinnissa yhdistyivät lopulta analyysi ja synteesi: aineiston hajottaminen käsitteellisiksi osiksi ja osien kokoaminen tieteellisiksi johtopäätöksiksi. Tämän tutkimusaineiston järjestämisen kautta tehdyt johtopäätökset on voitu irrottaa yksittäisistä henkilöistä tai ilmiöistä ja käsitteellistää yleiselle teoreettiselle tasolle. (Tuomi ja Sarajärvi 2003: 110; Metsämuuronen 2006: 122.)

#### 4.4. Tutkimuksen luotettavuus

Reabiliteetilla tarkoitetaan yleensä tutkimustulosten toistettavuutta validiteetin viitatessa siihen, onko tutkimuksessa tutkittu sitä, mitä on sanottu tutkittavan. Ne mittaavat tutkimuksen luotettavuutta, mutta koska ne on alun pitäen kehitetty määrällisen tutkimuksen luotettavuuden mittareiksi, ei niiden soveltaminen laadullisessa tutkimuksessa ole aivan suoraviivaista. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnista on olemassa lukuisia näkemyksiä, mutta ei juuri yhtenäistä ohjeistoa. (Tuomi ja Sarajärvi 2003: 133–135.)

Hyvänä luotettavuuden osoituksena voidaan pitää tutkimuksen tasaista ”laatua” ja sisäistä johdonmukaisuutta, joka sisältää myös tasapainon tutkimuksen osien välisessä suhteessa. (Koskinen ym. 2005: 253–254, 257.) Tässä tutkimuksessa tehtyjä valintoja, aineiston analyysia ja siihen liittyviä tekijöitä on pyritty perustelemaan ja kuvaamaan tarkasti. Aineistosta on nostettu esiin niitä seikkoja, joihin tulkinnat organisaatiokulttuurin osallisuudesta ja vaikutuksesta ovat perustuneet. Organisaatiokulttuuria tutkittaessa on kuitenkin aina hyväksyttävä tutkimuksen vahva tilannesidonnaisuus, jolloin tutkimus kuvaa ja tulkitsee senhetkistä tilannetta.

Erityisesti haastattelutilanteita, joissa varsinainen tutkimusdata kerättiin, on pyritty arvioimaan kriittisesti. Haastattelut vaikuttivat uskottavilta ja viranhaltijoiden kiireisestä aikataulusta huolimatta niihin keskityttiin ja ilmiöiden taustoja selvitettiin usein laajasti. Muutamissa vastauksissa häivähti tyypillinen eliittihaastattelun piirre, jolloin vastaus tuntui enemmänkin kunnan viralliselta linjaukselta, mutta tätä tapahtui marginaalisesti. Haastattelukokonaisuus tuotti runsaasti analyysiaineistoa ja saturaatiopisteen saavuttamisen voidaan nähdä lisänneen aineiston luotettavuutta.

Tutkimustyössä on siis pyritty johdonmukaisuuteen ja seurattavuuteen. Se on rajoittunut tarkastelemaan Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitosta selvitysvaiheesta yhdistyneen kunnan taipaleen alkumetreille, jolloin on jäljitetty nimenomaan organisaatiokulttuurin ilmentymiä. Pyrkimyksenä on lisäksi ollut auttaa ymmärtämään organisaatiokulttuuria ilmiönä ja tämän myötä myös havaitsemaan sen vaikutusta paremmin. Sekä tutkijan että lukijan tekemät tutkimustulosten tulkinnat pohjautuvat lopulta kuitenkin heidän omiin kokemuksiinsa ja oman elinympäristönsä muovaamaan kulttuuriseen viitekehykseen.

Seuraavassa pääluvussa viisi esitellään tutkimuksen kannalta keskeiset empiiriset tutkimustulokset. Luvun aloittaa katsaus Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntien varhaisvaiheisiin, kaikkia koskettaneisiin historiallisiin tapahtumiin sekä joihinkin alueiden ominaispiirteisiin. Lisäksi tarkastellaan alueen historiaa ja varhaisen kunnallishallinnon järjestäytymistä nykyisen Seinäjoen muodostavissa kunnissa.

## **5. ORGANISAATIOKULTTUUREIDEN KOHTAAMINEN SEINÄJOEN, NURMON JA YLISTARON YHDISTYMISPROSESSISSA**

### **5.1. Alueellisen kulttuurikerrostuman tarkastelu**

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntien alueet kuuluivat historiallisesti suureen Kyrön muinaispitäjään, jonne asutus levisi viikinkiajan jälkeen noin vuonna 1100 eKr. Ensimmäiset asukkaat saapuivat vesistöjä pitkin Hämeenkyröstä ja osin myös Satakunnasta ja asuttivat ensimmäisinä alueen jokivarret, josta asutus hiljalleen levisi laajemmalle peltoalueiden raivaamisen myötä. Asukkaiden tulosuunnasta kertoo muun muassa yhteinen nimihistoria Satakunnan ja Varsinais-Suomen paikannimien kanssa. Tätä aluetta alettiin erilaisten vaiheiden jälkeen kutsua Pohjanmaaksi, jonne 1200-luvulla perustettiin Mustasaaren, Pietarsaaren ja Pohjankyrön kirkkopitäjät. (Karttunen 1964: 6; Kangas 2005: 12, 18.)

Laaja Pohjankyrön kirkkopitäjä jakautui aikojen saatossa siten, että 1500-luvulla siitä irrottautuivat Vöyri, Ilmajoki ja Laihia. Laihiasta itsenäistyi myöhemmin Jurva 1800-luvun puolivälissä ja Suur-Ilmajoesta itsenäistyivät samalla vuosikymmenellä vielä Kurikka, Kauhajoki, Jalasjärvi, Alavus, Peräseinäjoki ja viimeisenä Seinäjoki vuonna 1895. Suur-Lapua oli erottautunut Ilmajoesta jo vuonna 1581 ja Lapuasta erottautui omaksi pitäjäkseen 1700-luvulla Härmä muodostaen edelleen Ala- ja Ylihärman kirkkopitäjät 1800-luvulla. Lapuasta itsenäistyivät niin ikään Kauhava ja Kuortane 1800-luvulla sekä Nurmo vuonna 1879, josta vielä Töysä erottautui kyseisen vuosisadan lopussa. Suurpitäjästä jäi näin jäljelle Ylistaro, josta Alastaro, joka myöhemmin otti käyttöönsä nimen Vähäkyrö, oli erottautunut jo vuonna 1607. Jäljelle jäänyt osa niiden välissä otti nimen Isokyrö, josta Ylistaro itsenäistyi omaksi pitäjäkseen lopulta vuonna 1859. (Kangas 2005: 18.)

Tuona aikana kirkkopiirit olivat laajat ja kirkkomatkat usein hyvinkin pitkiä ja vaivalloisia. Tästä syystä pienempiin pitäjiin alettiin rakentaa omia saarnahuoneita, tosin useasti tämä tehtiin ilman kirkon virallista lupaa. Vuonna 1727 nurmolaiset ja

seinäjokiset rakensivat Nurmoon yhteistyössä ja omin luvuin saarnatuvan. Vei kuitenkin vielä 40 vuotta ennen kuin kirkko taipui siihen, että Nurmo sai irrottautua Lapuan seurakunnasta ja muodostaa oman saarnahuonekuntansa, johon myös seinäjokiset tästä lähin virallisestikin kuuluivat. Näin jatkettiin vuoteen 1863, jolloin Seinäjoki erosi Nurmon seurakunnasta omaksi seurakunnakseen. (Luukko 1983: 177–180, 394–395; Alanen 1970: 106–107.) Myös Ylistarossa rakennettiin oma-aloitteisesti ”pikkukirkko” lähelle nykyisen kirkon paikkaa, sillä ylistarolaiset kuuluivat kauempana sijaitsevan Isonkyrön kirkon alueeseen. Ylistaro sai lopulta monen vaiheen ja sitkeän yrittämisen jälkeen kirkon hyväksynnän ja oman kappalaisensa 1600-luvun puolivälin tienoilla. (Kangas 2005: 19–20.)

Tervanpoltto, josta tuli tuottava elinkeino Suomessa 1600-luvulla, oli erityisen laajaa Etelä-Pohjanmaalla. Tämä aiheutti jatkuvia tervasmetsiä koskevia rajariitoja ainakin Nurmon ja Seinäjoen talonpoikien välillä. (Alanen 1970: 44; Luukko 1983: 63, 109.) Etelä-Pohjanmaan valtimoksi kutsutun Kyrönjoen varsille virisi kaikissa kunnissa vilkasta saha- ja myllytoimintaa. Erityisen tiheä verkosto oli Ylistarossa, jossa Kyrönjokea valjastettiin myös sähköntuotannon tarpeisiin. (Kangas 2005: 75–76, 82.) Suuri vaikutus kuntien kehitykselle oli Abraham Wasatjernan vuonna 1798 Seinäjoelle perustamalla Östermyran ruukilla, ruutitehtaalla ja muulla liiketoiminnalla. Sen työllistävä vaikutus ulottui aina Nurmoon ja Ylistaroon asti kun ruukille toimitettiin sen tarvitsemia halkoja, sammalta ja tuohta sekä myöhemmin 1800-luvulla ruutitehtaan tarvitsemaa salpietaria. (Alanen 1970: 91, 126, 192; Luukko 1983: 285–286.)

Niin ikään rautateiden rakentaminen 1800-luvulla on antanut toimeentuloa niin Ylistarossa kuin Nurmostakin. Erityisen merkittävä sen vaikutus oli Seinäjoelle kunnan tultua Etelä-Pohjanmaan ratojen risteysasemaksi. Rautatien mukanaan tuomat työtilaisuudet ja hyvät yhteydet toivat mukanaan kauppoja, yrittäjiä ja teollisuutta. Maakunnan sisäinen muuttoliike erityisesti naapuripitäjistä suuntautui tämän myötä Seinäjoelle. (Alanen 1970: 374–375.) Amerikan- ja Kanadansiirtolaisiksi lähdettiin niin Seinäjoelta, Ylistarosta kuin Nurmostakin, josta siirtolaisiksi lähteneiden määrän arvellaan olleen Etelä-Pohjanmaan alueelta suurimpien joukossa (Tuomaala 1974: 137).

Puukkojunkkarit eli häjyt tappelivat, ryöstelivät ja tekivät vahinkoa 1800-luvulla jo vähän ennen kuin hengellinen herätysliike eli herännäisyys saavutti kannatusta näillä alueilla. Herätysliikkeen varsinaisena keskuspaikkana 1800-luvun puolivälissä olivat Lapuan ohella Nurmo sekä Ylistaron itäisimmät osat. Liike vaikutti myös Seinäjoen alueella. (Karttunen 1964: 142; Ala-Könni 1974: 191–192.) 1800-luvun lopussa virinnyt nuorisoseuratoiminta toimitti maaseudulla merkittävää kansansivistystehtävää. Sen pohjalta virinnyt urheiluseuratoiminta muovasi muun muassa painin ja pesäpallon kautta paikallisidentiteettiä ja kuntien välistä suhdetta. (Kangas 2005: 162, 275.)

### *Kunnallishallinto syntyy pitäjiin*

Vuoden 1865 kunnallisasetuksen myötä kunnat ja seurakunnat erotettiin toisistaan ja seurakuntajohtoinen pitäjähallinto muuttui kunnallishallinnoksi. Asetuksen mukaiset kunnan toimielimet perustettiin ripeässä tahdissa Seinäjoella, Nurmossa ja Ylistarossa kolmevuotisen siirtymäkauden aikana siitä huolimatta, että juuri samalle ajanjaksolle osuivat vaikeat nälkävuodet 1867–1868. Tästä syystä kunnallislautakuntien alkuvaiheen päätehtäviä olivat erityisesti köyhäin- ja vaivaistenhoidosta huolehtiminen. Lisäksi käsiteltiin teiden ja siltojen linjaus- ja rakentamisasioita ja pyrittiin huolehtimaan myös järjestyksen- ja kurinpidosta yhdessä papiston kanssa. (Talvitie 1974: 8.)

Kuntien hallinnon laajentuessa se myös monipuolistui samalla kun verotulot ja kiinteä omaisuus karttuivat. Vuoteen 1884 mennessä oli Seinäjoelle, Nurmoon ja Ylistaroon perustettu oma koulu ja varhainen kuntien yhteistoiminta virisi kun esimerkiksi Nurmoon tuotettiin kunnanlääkärin palveluita vuodesta 1886 Seinäjoen ja Ilmajoen yhteisesti palkkaaman kunnanlääkärin toimesta. (Talvitie 1974: 8–13, 19; Karttunen 1964: 211; Kangas 2005: 43, Alanen 1970: 649.)

Tässä lyhyessä historiallisessa katsauksessa voidaan nähdä ylempien kulttuurikehien ja yleisen ajan hengen vaikutukset, kuten kirkkopitäjien itsenäistyminen emäpitäjistään ja valtiovallan asetukset kuntien perustamisesta ja määräykset kunnallishallinnon järjestämisestä. Kulttuurikehien vaikutuksen kohteena olleet kunnat ovat samalla toimineet myös kulttuurin tuottajina kehittäessään omaa hallintoaan, toimintatapojaan ja

palveluitaan. Historiallisesta perspektiivistä huomataan myös, että kunnan alueen institutionalisoituminen ei liity vain oman hallinnon syntyyn. Siihen vaikuttavat aina myös muut seikat, kuten esimerkiksi alueille ominaisten ammattikuntien, toimialojen tai urheilutoiminnan viriäminen. Yhteiskunnalliset ilmiöt, kuten puukkojunkkarius tai jopa näihin ilmiöihin liittyvä vaatetus, kuten herännäisyyttä ilmaisseet tummanpuhuvat körttiasut, muovaavat omalta osaltaan kunnan alueidentiteettiä ja heijastuvat lopulta myös kuntien organisaatiokulttuuriin. (Zimmerbauer ja Kahila 2006: 16.)

Historiallisesta näkökulmasta vaikuttaisi myös siltä, että alueellisen jaotuksen historiallinen ympyrä on sulkeutumassa, sillä meneillään oleva kuntauudistus näyttää pyrkivän saamaan 1200-luvun Pohjankyrön kirkkopitäjästä itsenäistyneitä kuntia takaisin kohti samoja suuria aluekokonaisuuksia (vrt. Valtiovarainministeriö 2012b: 243). Ajan kuluessa kunnat ovat erilaistuneet, niiden väliset painopisteet ovat muuttuneet ja ne eivät enää nykypäivänä asemoidu toisiinsa kuntajakokehityksen alkuvaiheen tavoin. Tämän alueen kuntien suhtautumisessa kuntaliitoksiin on suuriakin eroja. (Selvityspäätösten tarkastelua maakunnittain 2013.)

Seinäjoki on vuonna 2014 Suomen 17. suurin kaupunki, pinta-alaltaan Etelä-Pohjanmaan suurin kunta ja Etelä-Pohjanmaan maakuntakeskus. Vuoden 2013 kaupunkiesitteessä Seinäjoki ilmoittaa kaupunkiseutunsa alueella asuvan noin 148 000 asukasta. Kaupunkiseutuun lasketaan tässä kuuluvaksi Seinäjoen, Kurikan, Alavuden, Jalasjärven, Ilmajoen, Kauhavan, Kuortaneen, Lapuan ja Isonkyrön kunnat. Seinäjoen keskimääräinen vuotuinen väestönkasvu on ollut 1,5 %:n luokkaa. Suurimpia työnantajia alueella ovat Atria Yhtymä Oy, Ruukki Oy ja Valio Oy sekä julkisella sektorilla Seinäjoen kaupunki, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri sekä Seinäjoen koulutuskuntayhtymä. (Kuntien asukasluvut suuruusjärjestyksessä 2013, Tietoa taskuun 2013: 7, 11.)

Seinäjoen kaupungin palveluksessa työskenteli vuoden 2012 lopussa 3 127 työntekijää, joista 80 % on naisia. 78,5 % oli vakituisessa työsuhteessa olevia, joiden keski-ikä oli 46,6 vuotta. Ammattiluokittain tarkasteltuna eniten henkilökuntaa työskenteli hoito- ja opetushenkilöstössä ja vähiten henkilöstöä oli lääkäreiden, ravitsemushenkilökunnan ja johtavassa asemassa olevien ammattiluokassa. Seinäjoen kaupunki on pyrkinyt aktiivi-

sesti kehittämään henkilöstön varhaisen tuen ja ammatillisen kuntoutuksen mallia, jonka avulla on pystytty vaikuttamaan työkyvyttömyyseläkkeelle lähtijöiden määrää laskevasti. Esimerkiksi vuonna 2012 eläköityneistä peräti 88,4 % jäi vanhuuseläkkeelle. (Seinäjoen kaupungin henkilöstötilinpäätös 2012: 6–7, 9, 12–13; Tervo 2012: 20–24.)

Kuntaliitos näyttäytyy Seinäjoen seudulla pääosin positiivisena muutoksena. Seinäjoen kasvu on ollut liitoksen jälkeen nopeaa ja 60 000 asukkaan raja ylittyi vuonna 2013. Tämä on vahvistanut kaupungin tulopohjaa, mutta edellyttänyt samalla jatkuvaa panostusta uusiin palveluihin ja investointeihin. Haasteena tulee edelleen olemaan jatkuva palvelurakenteen tehostaminen ja kehittäminen, henkilöstöpolitiikka ja tuotettavien palvelujen priorisointi. Kuntatalouteen aiheuttamistaan paineista huolimatta kasvun halutaan jatkuvan, sillä sen nähdään vahvistavan Seinäjoen asemaa yhtenä Suomen kasvukeskuksista. (Talousarvio 2013: 5–7, 12–13, Kuntien asukasluvut suuruusjärjestyksessä 2013.)

Kehittämispyrkimysten tuloksista kertovat myös vuonna 2012 Elinkeinoelämän keskusliiton tekemä vertailu, jossa Seinäjoen seudun yritysilmasto noteerattiin Suomen parhaimmaksi (EK selvitti kuntien yritysilmastoa 2012). Myös Taloustutkimuksen vuonna 2012 teettämässä kuntien imagokyselyssä Seinäjoki sijoittui kärkisijoille suositeltavimpana yritysten sijoittumispaikkana. Etuna nähtiin muun muassa helppo yhteydensaanti kunnan virkamiehiin (Taloustutkimus 2012). Ylistaron alueella sijaitseva Kitinojan kylä valittiin vuoden 2012 kyläksi Suomen Kylätoiminta ry:n toimesta. Perusteina valinnalle oli muun muassa se, että Kitinoja on hyödyntänyt kuntaliitosta erinomaisella tavalla keskittämällä osaamistaan palvelujen tuotteistamiseen ja kylän keskusta kehittämällä. (Halla 2012.)

Seuraavassa tarkastellaan tämän kehityksen taustalla olevan Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksen vaiheita, toteutusta ja organisaatiokulttuurin merkitystä tutkimuksen haastattelu- ja dokumenttiaineiston pohjalta. Haastatteluista poimitut lainaukset on merkitty tekstiin kursivilla.

## 5.2. Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron yhdistymisprosessi

Seinäjoen ja Nurmon välisen yhteistyön mahdollisuuksia arvioitiin myönteisesti jo vuonna 1989 ilmestyneessä yhteistyötutkimuksessa (Vilkuna ja Siitonen 1989). Ensimmäinen varsinainen kuntaliitosselvitys Seinäjoen kaupunkiseudulla tehtiin vuonna 1999 Ylistaron kunnan tekemän aloitteen pohjalta. Selvitykseen lähtivät tuolloin mukaan Seinäjoki, Peräseinäjoki ja Ylistaro Nurmon jättäytyessä ulkopuolelle. Ulkopuolisen asiantuntijaselvityksen mukaan kuntaliitoksen nähtiin vahvistavan maakuntakeskuksen valtakunnallista asemaa ja siinä suositeltiin kuntien yhdistymistä. Ylistaro jättäytyi kuitenkin tässä vaiheessa neuvottelujen ulkopuolelle. Seinäjoki ja kuntataloudeltaan voimakkaasti alijäämäinen Peräseinäjoki jatkoivat neuvotteluja. (Leinamo 2010: 26.)

Kuntien puuttuva yhteinen maaraja muodosti ongelman liitokselle, mutta se saatiin ratkaistua kun niiden välissä sijaitsevat Ilmajoen kuntaan kuuluvat kolme kylää, Lehtimäki, Honkakylä ja Ojajärvi ilmaisivat halukkuutensa osallistua liitokseen. Näin syntyi toiminnallinen maantieteellinen yhteys ja Seinäjoen ja Peräseinäjoen kunnat yhdistyivät vuonna 2005. Tämä liitos kasvatti 32 000 asukkaan ja 158 neliökilometrin suuruista Seinäjokea 3 600 asukkaalla ja lisäsi sen pinta-alaa 445 neliökilometrillä. (Zimmerbauer ja Kahila 2006: 17.)

Kuntaliitoksen mahdollisuutta oli siis pohdittu Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron välillä aktiivisesti jo useiden vuosien ajan ja asiassa oli tehty useampia aloitteita, jotka eivät kuitenkaan olleet johtaneet pidemmälle. Haastateltavien mukaan tällä kertaa kuntaliitosprosessin taakse saatiin muodostettua sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden tasolla yhteinen vahva tahtotila, joka johti kuntaliitosselvityksen tekemiseen. Tähän vaikuttivat sekä kuntaorganisaatioiden sisällä tapahtuneet muutokset että ulkoisen toimintaympäristön ja valtion taholta muun muassa Paras-hankkeen muodossa kuntiin kohdistuneet muutospaineet. Liitosprosessin alkuun saaminen koettiin tämän kuntaliitosprosessin keskeisimmäksi ja samalla myös haastavimmaksi vaiheeksi.

*”Oli hieman niin kuin, sanotaanko toisenlainen pöytä keskustella myös näistä asioista, tämä on semmoista psykologiaa ja ihmissuhdetaitoa hyvin pitkälle.”*



*”Ehkä siinä alussa oli niin kuin, että piti pystyä hahmottamaan se koko juttu ittelleen ja kuinka nämä asiat viedään siihen uuteen kuntaan, että ne toimii varmasti ainakin yhtä hyvin kuin ne entiset kolme kuntaa erikseen.”*

Seinäjoen ja Nurmon kuntien välinen yhteistyötoimikunta esitti vuonna 2005 kuntien yhdistymisen esiselvityksen tekemistä. Esiselvitysraportin pohjalta kuntien valtuustot tekivät helmikuussa 2006 päätöksen kuntaliitoksen mahdollisuuden selvittämisestä. Tällöin myös Ylistaro päätti tulla mukaan selvitykseen. Selvitysmiehinä toimivat Tampereen yliopiston kunnallistalouden professori Pentti Meklin ja Atrian entinen toimitusjohtaja, vuorineuvos Seppo Paatelainen. Selvitysmiesten työtä pohjustamaan perustettiin selvityskuntien viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä koostuvat viisi työryhmää: henkilöstön- ja talouden, sivistystoimen, sosiaali- ja terveystoimen, teknisen toimen sekä kilpailukykyisen kaupunkikeskuksen työryhmät. Niiden tehtävänä oli kerätä ja tuottaa tietoa omalta sektoriltaan kaikkien kuntien osalta selvitysmiesten tarpeisiin. (Meklin ja Paatelainen 2006: 1, 4.)

17.12.2006 valmistuneessa selvitysmiesten raportissa esitettiin sekä kuntaliitoksen että isäntäkuntamallin vaihtoehdot siitä näkökulmasta miten ne osaltaan hillitsisivät menojen kasvua, lisäisivät tuloja ja edistäisivät kuntien paikallistaloutta ja niiden elinkeinoelämän edellytyksiä. Isäntäkuntamalli tarkoitti, että yksi kunnista tuottaisi palvelut muille kunnille. Tällöin palveluntuotannossa tehtäisiin syvempää kuntien välistä yhteistyötä, mutta kunnat säilyttäisivät edelleen itsenäisyytensä. (Meklin ja Paatelainen 2006: 8.)

Selvitysmiesten johtopäätösten mukaan jokainen kolmesta kunnasta oli tuossa vaiheessa kasvava ja taloudeltaan suhteellisen vakaa, joten lyhyellä tähtäimellä kunnat olisivat selviytyneet hyvin itsenäisinä. Selvityksen painopiste oli kuitenkin tulevaisuudessa ja kuntien toimintamahdollisuuksia arvioitiin etenkin vuosille 2015–2025. Vaihtoehtoja verratessa ainoastaan kuntaliitos mahdollisti edellytykset Seinäjoen seudun tavoitteiden mukaiselle kehityskululle. Selvitysmiehet päätyivät raportissaan selkeästi suosittelemaan Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitosta. Samalla he korostivat, että kuntaliitos ei olisi automaattinen tae uuden kunnan menestyksestä vaan se loisi ainoastaan mahdollisuuksia, jotka uuden kunnan olisi kyettävä hyödyntämään. (Meklin ja Paatelainen 2006: 24, 50–55.)

Kuntaliitokseen sopivien selvitysmiesten valinnalla oli haastateltavien mukaan ollut olennainen merkitys prosessille. Selvitysmiesten raportin nähtiin tuottaneen tietoa päätöksenteon pohjaksi, hälventäneen epäilyjä, selventäneen asioita ja etenkin lisänneen luottamusta kuntien välillä. Itse raportin merkitystä kuvattiin enemmänkin ”henkisenä”, sillä raportin pohjana ollut tieto tuotettiin kuntien työryhmissä eikä raportissa tästä syystä ilmennyt mitään sellaista mitä kunnissa ei olisi jo tiedetty. Ulkopuolisten ja riittävän arvovaltaisten kuntaliitosselvittäjien antaessa ”kasvot” kuntaliitokselle, saattoivat kunnat neutraalisti ja rauhallisesti arvioida intressiensä ja tavoitteidensa yhteensovittamista omista lähtökohdistaan.

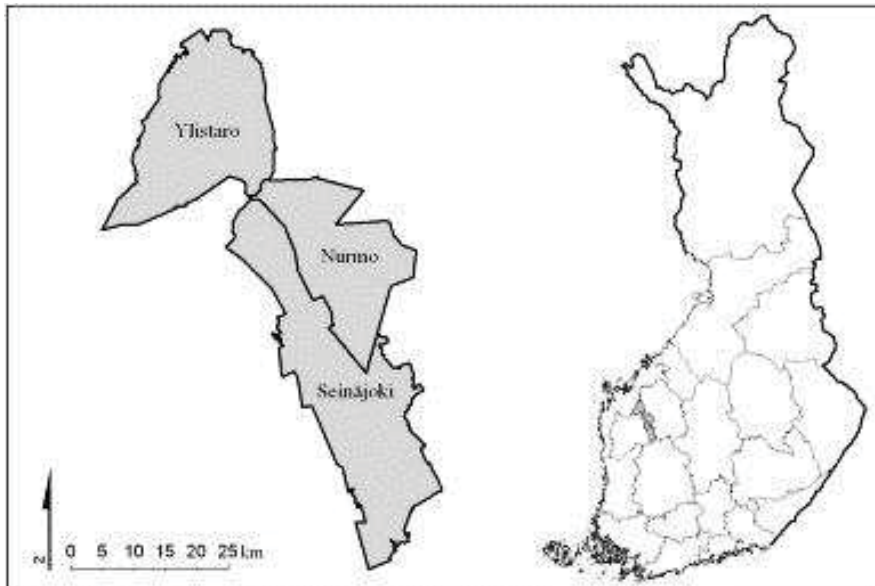
*”...se oli se semmoinen puolueeton taho, joka pystyi tavallansa tämän niin kuin ulkopuolelta perustelemaan sen, että miksi on kannattavaa tehdä.”*

Tämä lienee yksi syy siihen, miksi kuntaliitosselvityksiä edelleen tehdään ja miksi valtaosa kunnista teettää selvityksen ulkopuolisella selvitysmiehellä. Kuntaliitosselvitykset luovat enemmänkin pohjaa ja avoimempaa keskusteluilmapiiriä kuntien välille kuin tuottavat varsinaista uutta tietoa. Kun kukaan liitosmahdollisuutta selvittävistä kunnista ei profiloitu prosessin vetäjäksi, vähenee kuntien välinen vastakkainasettelu ja tilanne rauhoittuu. Tällöin mahdollisuus aitoon ja vuorovaikutteiseen keskusteluun on suurempi ja liitosta pystytään tarkastelemaan puolueettomammin. Selvitysvaihe on osa muutoksen sulatusvaihetta ja totuttaa kuntia ajatukseen muutoksen mahdollisuudesta. Samalla luodaan pohjaa kuntien väliselle luottamukselle.

Nurmo ja Ylistaro järjestivät tämän jälkeen kuntaliitosta koskevan neuvoa-antavan kansanäänestyksen keväällä 2007, jonka tuloksena Ylistarossa yhdistymistä kannatti 51 % äänestäneistä, kun taas Nurmossa kuntaliitosta vastusti 63 % äänestäneistä. (Leinamo 2010: 107.) Nurmossa kuntaliitoksen vastustus oli kuntalaisten keskuudessa voimakasta ja synnytti muun muassa Pro Nurmo-kansanliikkeen puolustamaan itsenäistä Nurmoa (Pro Nurmo 2012). Kansanäänestyksen tuloksesta ja vahvasta vastustuksesta huolimatta Nurmon valtuusto päätti kuntien yhdistymisestä toukokuussa 2007 yhden äänen enemmistöllä äänten jakautuessa 18–17. Seinäjoella valtuuston päätös oli puolestaan yksimielinen ja Ylistarossakin selvästi yhdistymisen puolesta ääniä 22–5. Valtioneuvosto hyväksyi kuntien yhdistymisen 22.11.2007. Kunnat yhdistyivät

1.1.2009 siten, että kaikki kunnat lakkautettiin ja niistä muodostettiin uusi kunta Seinäjoki, joka käyttää nimeä Seinäjoen kaupunki. (Seinäjoki 2008: 4.)

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos oli monikuntaliitos, jossa kolme kuntaa yhdistyivät suunnitellun muutosprosessin kautta yhdeksi kunnaksi. Kuntien selkeimmät erot olivat niiden koossa, elinkeinorakenteessa ja henkilöstömäärässä (Työryhmäraportti 2006: 7). Kuntaliitoksen myötä Seinäjoen kaupungin kokonaispinta-ala ja etenkin maatalousalueiden koko moninkertaistuivat ja sen organisaatio laajeni. Seinäjoki oli asukasluvultaan suurin noin 37 978 asukkaan kuntana, Nurmossa asukkaita oli noin 12 675 ja Ylistarossa 5 576 (Kuntien asukasluvut suuruusjärjestyksessä 2008). Pinta-alassa erot näyttäytyivät puolestaan siten, että Seinäjoella pinta-alaa oli 622 km<sup>2</sup>, Nurmolla 362 km<sup>2</sup> ja Ylistarolla 485 km<sup>2</sup> (Suomen pinta-ala kunnittain 2008). Kunnat olivat jo pitkään muodostaneet yhtenäisen työssäkäyntialueen, josta kuntafuusion kautta muodostui yli 56 000 asukkaan ja pinta-alaltaan noin 1 500 km<sup>2</sup> laajuinen Seinäjoen kaupunki (Seinäjoki 2008: 4). Keskellä Etelä-Pohjanmaan maakuntaa sijaitsevan uuden Seinäjoen muodostavien kuntien alueet näkyvät seuraavassa kartassa.



Kuvio 8. Kartta kuntaliitosalueista (Zimmerbauer ja Paasi 2013: 35).

Haastateltavien mukaan kuntien välillä oli jo pitkään ollut yhteistyötä esimerkiksi maatalouspalveluiden, seutuyhteistyön ja sairaanhoitopiirin toiminta-alueilla. Pisimpään yhteistyötä oli tehty terveystaloyhtymässä ja erityisesti tämän kokemuksen koettiin jo kouluneen kuntia yhteistoimintaan ja luoneen pohjaa keskinäiselle luottamukselle. Sen arvioitiin niin ikään opettaneen kuntia oman kunnan rajojen yli ulottuvaan tarkasteluun. Kuntaliitosta kuvattiin haastatteluissa realistisena, strategisena sekä tavoitteeltaan kauaskantoisena päätöksenä. Se nähtiin mahdollisuutena selviytyä tiukentuvasta taloustilanteesta ja keinona taata kuntien elinvoimaisuus etenkin tulevaisuudessa.

*”Fiksumpaa oli lyödä hynttyyt yhteen hyvissä ajoin kun sitten odottaa sitä viime hetkeä, että kyllä me nähtiin tämä enemmänkin strategisena liitoksena kuin sillä lailla, että oltaisiin oltu pakotettuja.”*

*”Tavallaan meidän talousalue kietoutuu niin vahvasti yhteen... että se miten menee Seinäjoella niin se heijastuu suoraan meille, haluttiin tai ei.”*

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksen valmisteluvaihe oli kestoltaan 1,5 vuotta toukokuusta 2007 varsinaiseen yhdistymishetkeen 1.1.2009. Tätä vaihetta kuvattiin johdonmukaisesti sanalla sujuva. Valmisteluvaihe näyttäytyi myös työntäyteisenä sekä kiireisenä ja koska viranhaltijat olivat hoitaneet tätä oman työnsä ohella, oli se ajoittain tuntunut myös kuormittavalta. Vaihe toteutettiin tarkan aikataulun ja suunnitelman mukaisesti, jonka huolellisen noudattamisen nähtiin olevan valmisteluvaiheen sujumisen taustalla. Kiireestä huolimatta pidettiin valmisteluvaiheen etenemistä hyvin tärkeänä.

*”Sopeuttaminenhan lähti heti käyntiin tietysti, mutta tavallaan sille muutosprosessille oli reilusti aikaa ja tavallaan se oli ideakin siinä, että saadaan hyvissä ajoin se valmistelu ja päätös tehtyä että sitten on vielä aikaa niin kuin vielä itse toteutukseen. Eli sehän on sitä muutosjohtamista tai muutosprosessiin valmistautumista ja sehän on sitten jatkuvaa tietysti koko ajan.”*

*”Jälkikäteen ajatellen se oli varmaan suuri onni, että sitä ei nyt sitten junnattu vuositolkulla vaan se vietiin prosessinomaisesti se kiivain vaihe niin muutamassa kuukaudessa.”*

Pääasiallisen vetovastuun valmisteluprosessista kantoi Seinäjoki, mihin vaikutti etenkin Seinäjoen keskushallinnon suurempi koko verrattuna Nurmon ja Ylistaron mataliin

hallinto-organisaatioihin. Lisäksi Seinäjoen aiempaa kuntaliitoskokemusta haluttiin hyödyntää. Seinäjoen toiminta yhdistymisprosessin vetäjänä oli välillä koettu hieman suoraviivaisena, mutta kaikkien näkemysten nähtiin lopulta tulleen ainakin jollain tavoin huomioiduksi. Valmisteluvaiheen vetovastuu oli vastavuoroisesti koettu Seinäjoella ajoittain jonkin verran raskaana. Tästä huolimatta haastatteluissa välittyi selkeästi, että päämäärän saavuttamista pidettiin kaikkien liittyvien kuntien taholla niin tärkeänä, että joustavuutta ja kompromissikykyä oli löytynyt. Yhtä mieltä oltiin siitä, ettei realistista vaihtoehtoista toimintamallia ollut sillä hetkellä tarjolla, koska valmisteluvaiheen haluttiin sujuvan jouhevasti.

Valmisteluvaihe oli osaltaan kypsyttänyt ja koulunut kuntia yhteistoimintaan, joskin tällöin myös Nurmon vastahakoinen asenne liitosta kohtaan ja siihen liittyvä surutyö oli tuolloin ollut vahvimmillaan ja leimannut tätä vaihetta. Nurmossa ilmennyt kuntaliitosvastaisuus tuntui lopulta olleen eniten kuntaliitosprosessiin vaikuttanut yksittäinen asia. Vaikka asia oli Nurmon kunnan sisäinen, se oli vaikuttanut kaikkiin liitosprosessissa mukana olleisiin kuntiin, näkynyt muutosvastarintana ja tuntunut ilmapiirissä ja asenneilmastossa. Haastatteluissa pohdittiin etenkin kansanäänestyksen tuloksen huomiotta jättämisen merkitystä.

*”Varmaan tuo Nurmon kunnan päätös kun se meni niin täpärälle se, niin kyllä se varmaan se on mikä on heijastunut selkeästi sitten siinä alkuvaiheessa varsinkin. Että onhan lähtökohta paljon helpompi jos ne kunnat tekee sellaisia päätöksiä yhdistymisistä, jossa niin kuin ollaan niin kuin selkeällä enemmistöllä sitten sitä mieltä että tämä on hyvä asia.”*

*”Jos kansanäänestystä ei olisi pidetty niin voi olla, että me oltaisiin positiivisella mielellä, että vaikka sitä harmiteltaisiin että näin ei tehty, mutta se ei olisi niin ilmiselvä se asia.”*

Haastateltavat arvioivat jokaisessa kunnassa olleen oman omaleimaisen organisaatio-kulttuurinsa, joiden erot johtuivat etenkin kuntien kokoeroista, mutta myös ajan saatossa muovautuneista omaleimaisistakin päätöksenteon malleista. Hallinnossa nämä näkyivät etenkin virkamiesten ja luottamushenkilöiden välisen työnjaon eroina. Strategiseen ja operationaaliseen toimintaan osallistumisen raja vaihteli kuntien luottamushenkilöiden

ja virkakunnan välillä, eikä ollut niin tiukasti piirtynyt Nurmossa ja Ylistarossa kuin mitä se oli Seinäjoella. Erot ilmenivät myös erilaisina delegointiperiaatteina, jolloin etenkin Ylistarossa kuntien luottamuselimissä käsiteltiin enemmän sellaisia asioita, jotka Seinäjoella ja Nurmossa oli delegoitu viranhaltijatasolle (Työryhmäraportti 2006: 27).

*”Jos ajattelee vaikkapa kuntakokoa Seinäjoki, Ylistaro Nurmo... niin jo se väestömäärän kautta tuleva palvelujen käyttö ja siihen liittyvä hallinto, sehän on ihan erilaista, tai ei nyt pitäisi olla ihan erilaista, mutta on rakentunut eri tavoin.”*

*”Jos nyt näin sanoo, että päätöksentekokulttuuri oli vähän erilainen. Se riippuu sekä siitä mihin on totuttu ja toisaalta kunnan koosta.”*

Ylistaron kunnan hallintorakenne piirtyi suhteellisen matalana, hallintotoiminnaltaan vähemmän säädeltynä ja päätöksentekoprosessiltaan keskustelevana. Kunnan toiminnassa korostui erityisesti yhdessä toimiminen ja moniosaajuus. Nurmon kunnan hallintorakenne näyttäytyi haastatteluissa niin ikään matalana, toimintamalliltaan vähemmän säädeltynä ja päätöksentekojärjestelmältään Ylistaron kaltaiselta. Erityispiirteenä Nurmon organisaatorakenteessa oli pitkäaikaisen kunnanjohtajan vahva asema. Näissä kunnissa asiat etenivät joskus myös suullisten sopimusten ja keskustelujen kautta ilman virallista päätöksentekomekanismia ja suhteet luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä olivat tiiviit.

*”...oli varmasti väljempi tapa... monesti lukee meidän pöytäkirjoissa, että esittelijän esitys kokouksessa. Että se näkyy siitä vain, että se ei ollut tavallaan etukäteen jaettuna materiaalina – esityksenä, vaan esitys tulee kokouksessa.”*

*”Kyllähän täällä mun mielestä oltiin paljon konservatiivisempia sitten täällä kaupungissa.”*

Muita kuntia selvästi suuremman Seinäjoen hallintorakenne oli puolestaan laajempi, sektoroitunut ja tämän myötä hierarkkisempi. Toimintamallille oli tyypillistä sääntöihin sidottu toiminta, menettelytapojen yhdenmukaisuus ja noudattaminen. Hallintorakenteesta johtuen päätöksentekojärjestelmä toimi hitaammin ja viranhaltijoille oli delegoitu Nurmoa ja Ylistaroa enemmän päätösvaltaa. Päätöksentekoprosessin valmistelu oli

pitemmälle vietyä, sillä kunnan viranhaltijakunnassa oli myös eri aloihin erikoistuneita asiantuntijoita.

*”Meitä kauheasti kritisoitiin silloin kun kaikki on niin byrokraattista ja jotenkin se byrokratia on sellainen negatiivinen sana.”*

*”Seinäjoella se ei nyt vaan mene niin, kun se menee virallisempia polkuja ja asiat pitää hoitaa muotosidonnaisesti, koska se on oikeusturvan kannalta, se mikä on toimivaa pienessä kunnassa ja minkä voi sopia näin, niin Seinäjoen oloissa se on laitonta. On pakko mennä sen proseduurin mukaan mikä on tehty eikä sitä voi ylittää.”*

Haastattelujen perusteella piirtyneitä organisaatiokulttuurin kuvauksia tulkittiin tutkimuksen teoriaosassa esitetyn Handyn organisaatiokulttuurityypityksen kautta, jossa kulttuurityypitys perustuu organisaation rakenteeseen ja kokoon. Handyn mallissa kunnan organisaatiokulttuuri on tyypillisesti roolikulttuuria, jossa organisaation toimintamalli on hierarkkinen, byrokraattinen ja tarkoin säädelty, organisaatio muuttuu ja reagoi hitaasti ja ennalta-arvattavasti sekä painottaa toiminnassaan sääntöjä ja menettelytapoja. Valta perustuu tällöin ennalta määrättyyn rooliin ja siihen liittyvään asemaan eikä toimintamalli suosi nopeita ympäristömuutoksia.

Liitoskunnista Seinäjoen rakenne vastasikin selkeästi roolikulttuurin tyyppiä, joka on yleensä tyypillinen juuri suurikokoisille kuntaorganisaatioille. Nurmon rakenne painottui puolestaan enemmän valtakulttuurityypin suuntaan. Tässä organisaatiokulttuurissa valta on keskittynyt tavallista enemmän yhdelle johtajalle. Kunnan organisaatorakenne on joustava ja reagointikyvyltään nopea. Valtakulttuurille on lisäksi ominaista organisaation jäsenten korostuneen vahva luottamus organisaation johtoa kohtaan. Tämä ominaisuus on vieraampaa suuressa organisaatiossa, jossa sen johto jää yleensä organisaation jäsenille kaukaisemmaksi. Organisaatiokulttuurien erolla voisi tämän pohjalta ajatella olevan jotain merkitystä myös Nurmon itsenäisyyttä puoltavassa vahvassa kannassa.

Ylistaron kuntarakenne poikkesi Nurmon yhden johtajan mallista ja näyttäytyi enemmänkin Handyn tyypityksen mukaisen tehtäväkulttuurin kuntana. Tällöin

organisaatiokulttuurille on tyypillistä vallan jakautuminen useammalle henkilölle tai ryhmälle, moniosaajuus sekä toimintamallin vapaampi muoto ja päätösten nopea toteutus. Tehtäväkulttuurityypitystä puolsi myös kunnalle ominainen tiivis yhteistoiminta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä ja tämän myötä syntynyt keskusteleva päätöksentekotapa.

Kuntien rakenteellinen tarkastelu asetti Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron organisaatiokulttuurit kolmeen eri tyyppiin. Vaikka mikään organisaatio ei ole koskaan puhtaasti vain yhtä kulttuurityyppiä vaan yleensä yhdistelmä useammasta, näyttäytyivät erot haastatteluiden perusteella tutkimuskuntien kesken niin selviltä, että ne voidaan kategorisoida omiin tyypeihinsä. Yhdessä kunnat muodostivat suuren organisaatiokokonaisuuden, joka nimenomaan rakenteensa perusteella ohjasi uuden kunnan organisaatiokulttuuria vahvasti kohti roolikulttuurityyppiä. Tämän kehityksen perusteella Seinäjoen organisaatiokulttuuri asettui kuntien yhdistyessä hallitsevaan asemaan.

Roolikulttuurimallin jo vallitessa Seinäjoella, olivat muutoksen laajuus ja voimakkuus siellä vähäistä. Organisaatiokulttuurisia vaikutuksia ei juurikaan tullut, vaan kyseessä oli ennemminkin muualta tulleen henkilöstön sosiaalistumisesta olemassa olevaan organisaatiokulttuuriin ja rakenteeseen. Kokonaisuutena muutos kosketi Seinäjoella lopulta vain murto-osaa kunnan henkilöstöstä tai kuntalaisia.

Sen sijaan pienen kunnan organisaatiosta suurempaan kuntayksikön malliin siirtyneet Nurmo ja Ylistaro olivat kokeneet tämän myötä mullistavan ja koko organisaatiota koskevan organisaatiokulttuurimuutoksen, jossa organisaatiokulttuurinen jatkuvuus katkesi ja osittain jopa tuhoutui. Muutoksen laajuus ja voimakkuus oli näissä kunnissa suurta ja muutos oli koskenut sekä kuntien henkilöstöä että kuntalaisia.

Kuntaliitoksen muutosvaikutukset olivat kuntien välillä ja niiden sisällä eritasoista. Kunnissa oli myös runsaasti toimialoja, joiden toimintaan kuntaliitos vaikutti lopulta hyvin vähän. Vaikutukset olivat puolestaan selviä ja tuntuja kuntien hallinto- ja tukipalveluita ja tuottavilla toimialoilla. Lisäksi muutoksen etenemissuunta organisaatiohierarkian ylhäältä alas ja hidas eteneminen vaikuttivat siihen, että Seinäjoen



organisaatiokulttuuri hahmottui heti kuntien yhdistymisen jälkeen sekä yhtenäisenä että hajanaisena. Seuraavassa tarkastellaankin Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron liitoksen perustan muodostanutta kuntien välistä yhdistymissopimusta ja sen osuutta organisaatiomuutoksessa ja organisaatiokulttuurin muotoutumisessa.

### 5.3. Yhdistymissopimus uuden kunnan organisaatiokulttuurisena viitekehyksenä

Kuntaliitosten yhdistymissopimukset pohjautuvat yleensä kuntaliitoksen selvitysraporttiin ja syntyvät kuntien omien intressien ja aiempien polkuriippuvuuksien muodostamana neuvottelukompromissina. Sopimus ohjaa uuden kunnan toimintaa ja määrittelee sen rakenteen ja arvot, joiden pohjalta uuden kunnan hallinto ja palvelut järjestetään. Sopimuksessa linjattujen päätöksenteon ja toimintatapojen periaatteiden voidaan näin ollen tulkita ilmentävän myös uuden kunnan organisaatiokulttuuria. Tästä syystä yhdistymissopimuksesta etsittiin viitteitä uuden Seinäjoen organisaatiokulttuuria ilmentävistä artefakteista, arvoista ja perusoletuksista.

Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan 21.5.2007 solmitussa yhdistymissopimuksessa (2007: 1–2) yhdistymisen tavoitteeksi kirjattiin muun muassa kilpailukyvyn parantaminen, kasvukeskuksena kehittyminen ja maakuntakehityksen veturina toimiminen. Myös työn ja toimeentulon edellytysten parantuminen ja asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen sekä palvelutarjonnan kehittäminen määriteltiin yhdistymisen tavoitteeksi. Sopimuksen voimassaoloajaksi sovittiin kolme vuotta, mutta kunnat päättivät kuntaliitoksen selvitystoimikunnan esityksestä, että yhdistymissopimusta noudatetaan viisi vuotta, vuoden 2013 loppuun saakka. Tätä perusteltiin sillä, että tällöin sopimus noudattaa henkilöstön palvelussuhdeturvan voimassaoloaikaa ja yhdistymisavustusten investoinnit voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisemmassa ajassa. (Seinäjoen kaupunginvaltuusto 2007.)

Näkyvimvät organisaatiokulttuurin ilmentymät käyvät Scheinin (1987: 32) mukaan ilmi artefakteista eli ulkoisista ja selkeästi havaittavista organisaation ilmauksista ja symboleista. Yhdistymissopimuksessa sovittiin muun muassa sellaisista kunnan

artefakteista kuten kunnan vaakunasta, keskushallinnon sijainnista, alueellisten palvelutoimistojen perustamisesta, maaseutupalvelujen sijainnista sekä yhteisen terveystuntayhtymän lakkauttamisesta. Valtaosa keskeisimmistä kunnan toiminnoista, kuten hallinto- ja talouspalvelut sekä perusterveydenhuolto, sijoittuivat entisen Seinäjoen kaupungintalolle tai alueelle. Uuden kunnan vaakunan suunnittelusta järjestettiin sopimuksen mukaan suunnittelukilpailu. Kilpailun jälkeen päädyttiin kuitenkin ottamaan käyttöön entisen Seinäjoen kaupungin vaakuna. (Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntien yhdistymissopimus 2007: 5–6; Yle Uutiset 2008.)

Alueellista tasapainoa tavoiteltiin perustamalla Nurmon ja Ylistaron entisille kunnantalaille palvelutoimistot näiden alueiden asukkaiden hallinnon lähipalveluita varten. Niin ikään maaseututoimen palvelut sijoitettiin Nurmon ja Ylistaron kunnantalolle sekä tekniikkakeskus soveltuvilta osiltaan Nurmon kunnantalolle. (Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntien yhdistymissopimus 2007: 4–6.) Nurmon ja Ylistaron taajamiin perustettiin asukaslautakunnat turvaamaan alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia, kehittämään asuinympäristöä ja asukkaiden hyvinvointia sekä toimimaan linkkinä päätöksentekijöiden ja asukkaiden välillä. Vastaavanyöppinen asukaslautakunta toimi jo Peräseinäjoen taajama-alueella. Tällä toimenpiteellä pyrittiin osaltaan edistämään kunnan alueiden tasaista kasvua ja kehitystä. (Elinvoima ja osallisuus 2010.)

Symbolinen merkitys oli myös valtion maksaman 8,46 M€ yhdistymisavustuksen jako-osuuksilla. Avustus jakautui siten, että Nurmon osuudeksi tuli 4,76 M€, Ylistaron 2,4 M€ ja 1,3 M€ käytettiin elinkeino- ja kehittämistoimintaan koko uuden kunnan alueella. Porkkanarahoja käytettiin muun muassa koulujen rakentamiseen Nurmossa ja peruskorjaukseen Ylistarossa, tieinvestointeihin sekä vesihuollon parantamiseen. (Seinäjoki 2008: 4.) Yhdistymisavustus ei kaikilta osin riittänyt suunniteltuihin investointeihin, mutta kaikki hankkeet saatettiin päätökseen lisämäärärahoituksella. Lisäksi uuden kunnan alueella oli ilmennyt myös yllättäviä saneerauskohteita, jotka niin ikään oli kunnostettu toimintakuntoiseksi.

*”Lähtökohta oli se, että niitä investointeja mitä oli muutoinkin syytä tehdä, niitä toteutetaan ja voidaan aikaistaa. Ei kannata muistella sitä, että ehkä nämä*

*kustannusarviot olivat sitten hieman alimitoitettuja näissä hankkeissa, ainakin osin, mutta niinhän se tapahtuu muutoinkin. Mutta hyvin on mennyt.”*

*”...sellaista niin kuin piilossa olevaa ongelmaa. Että näihin pitäisi kyllä pystyä paneutumaan tarkemmin... sitten kun tällainen kuntaliitos tulee, niin kaikki niin kuin rävähtää, että kyllä nämä taloudellisestikin vähän niin kuin haastavia paikkoja on tällaiset.”*

Yhdistymissopimuksen organisaatiokulttuurisia artefakteja tarkastellessa näyttää, että sopimuksessa pyrittiin kohti yhteistä kuntaa ja tasa-arvoisuutta suuren ja pienempien kuntien alueiden ja toimintojen välille sekä erilaisten symbolisten että konkreettisten toimien kautta. Myös eteen tulleet yllättävät tilanteet oli yhdessä hoidettu. Artefaktien painoarvossa on kuitenkin eroja.

Kun merkittävät toiminnot, kuten kunnan keskushallinto ja taloustoimi sijoittuivat entisen Seinäjoen kaupungintalolle ja kunnan keskeinen symboli, vaakuna, valikoitui kilpailunkin jälkeen entisen Seinäjoen vaakunaksi, antaa se väistämättä vaikutelman entisen Seinäjoen kunnan vahvasta asemasta. Liittyvistä kunnista suurimman toimintaan ja rakenteisiin tuli yhdistymissopimuksenkin perusteella lopulta hyvin vähän muutoksia. Tämä vahvistaa käsitystä siitä, että myöskään uuden kunnan organisaatiokulttuurissa ei olisi kovin merkittäviä eroja entisen Seinäjoen organisaatiokulttuuriin verrattuna.

Toisella, vaikeammin havaittavalla organisaatiokulttuurin ilmenemisen tasolla ovat arvot, joiden omaksuminen on pohjimmiltaan kulttuurista oppimista. Arvot ovat käyttäytymistä johdattelevia ja ohjaavia valintataipumuksia, jotka on mahdollista ymmärtää myös organisaatiofilosofiana. (Schein 1986: 32; Allardt 1985: 51; Lundberg 1985: 171.) Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron yhdistymissopimuksessa (2007: 2–8) kunnan toiminnan arvoja ovat oikeudenmukaisuus, tasavertaisuus, yhtenäisyys ja erityispiirteiden huomioiminen. Uusi kuntaorganisaatio pyrkii takaamaan sekä kunnan asukkaiden, että kaikkien sen eri alueiden tasapuolisen, mutta samalla näiden erityispiirteitä kunnioittavan toiminnan. Kunnan kilpailukyvyn ja elinvoiman vahvistamisessa pyritään puolestaan noudattamalla taloudellisuuden ja tehokkuuden arvoja.

Kuntien organisaatiokulttuurin rakenteellisen tarkastelun perusteella voidaan olettaa, että esimerkiksi tehokkuuden arvo ja siihen liittyvät toimenpiteet ymmärretään eri tavoin pienessä ja suuressa kunnassa ja edellyttävät erityyppistä toimintaa. Niin ikään alueellisen yhtenäisyyden ja erityispiirteiden kunnioittamisen arvo voidaan ymmärtää eri tavoin kuntakeskuksen ja sen taajamien välillä. Kun arvoihin perustuvia totuttuja toimintamalleja eli tiedostamattomia perusoletuksia sovitetaan uudessa kunnassa yhteen, tulevat organisaatiokulttuuriset erot selkeimmin esiin. Nämä mallit edustavat organisaatiokulttuurin syvintä olemusta eli itsestäänselvyytenä pidettyjä ratkaisuja ja tapoja reagoida ja toimia.

Etenkin yhdistymisen jälkeen tapahtuneet voimakkaat muutokset kuntien toimintaympäristössä olivat korostaneet yhdistymissopimuksen yhdenmukaisen tulkinnan eli samankaltaisesti ymmärretyn arvopohjan merkitystä. Haastatteluissa ilmeni, että yhdistymissopimuksen ympärillä oli kuitenkin käyty enenevää keskustelua sopimuksen tulkintaan liittyen, sillä tietyt sopimuksen sisältämät käsitteet olivat osoittautuneet monitulkinnallisiksi. Myös käsitys sopimuksen koskemattomuudesta vaihteli. Kuntien näkemykset erosivat siinä, voitaisiinko sopimuksen ehdoissa joustaa vai tulisiko sitä kirjaimellisesti noudattaa kiristyneestä taloustilanteesta huolimatta. Näkökulmat vaihtelivat sopimuksen ”vartioimisen” ja ”rikkomisen” välillä.

Viiden vuoden mittainen sopimuskausi tuntui siinä suhteessa pitkältä ajanjaksolta, että kuntien taloustilanteessa tapahtuneet muutokset jo sopimuksen solmimishetken ja haastatteluhetken välillä olivat olleet suuria ja odottamattomia. Tulkinnanvaraa oli ilmennyt kunnan eri alueiden tasa-arvoisuudessa esimerkiksi taksa- ja maksupolitiikkaan liittyen. Sopimuksen täsmällisen noudattamisen nähtiin olevan moraalinen kysymys.

*”Sitten on paljon tällaista käytännön ongelmaa, kuten joku lähipalvelun käsite, että kuka sen sanoo mikä on lähipalvelu, sitä ei oikeastaan ole missään määritelty.”*

*”Varmaan siinä olisi pitänyt sellainen joku luku tai klausuuli kirjoittaa, että mikäli toimintaedellytykset tai maailma olennaisesti muuttuu, niin tätä on tarkasteltava uudella tavalla, ei voi sanoa että maailma olisi samanlainen kuin 2009.”*

*”Viedään se asia kun on kerran sovittu niin loppuun sellaisena kuin se on sovittu.”*

Sopimusta tunnuttiin tulkitsevan kolmella eri painotuksella kunkin kunnan omista lähtökohdista käsin. Tässä kohdin havaittiin aiemman tutkimuksen esiin tuomaa käsitystä siitä, että pienempien kuntien koettiin tulleen enemmänkin liitetyksi Seinäjokeen tasavertaisen kuntaliitoksen sijaan. Myös tämä käsitys vaikutti perustuvan lähtökohtaisiin eroihin kuntien koossa sekä Seinäjoen asemasta ja kaupunkistatuksesta.

*”Tietysti tämmöisessä kun maakuntakeskukseen liitetään uusia, niin ei ne voi olla tasa-arvoisia, vaikka sitä kuinka yritettäisiin markkinoida sellaisena”.*

Vaikutti siltä, että kiristynyt taloustilanne ja toimintaympäristön nopeat muutokset olivat vieneet huomion tavallista nopeammin yhdistymissopimuksen tulkinnallisiin epäkohtiin, joihin ”normaalitilanteessa” ei ehkä lopulta olisi kiinnitetty huomiota. Tässä saattoi olla mukana myös kunnan arvojen erilaista tulkintaa. Hyvin sujuneesta yhteis-elosta huolimatta nosti organisaatiokulttuurin perusoletuksissa ilmenevä ristiriita entiset kuntarajat ikään kuin takaisin näkyviin.

Yhdistymissopimusta tarkasteltiin myös suhteessa uuden kunnan strategiaan, koska kunnan strategian ja organisaatiokulttuurin välillä tulisi olla vastavuoroinen, kehämainen yhteys. Tämän tulisi välittyä edelleen ainakin kunnan päätöksentekoon, kommunikaatioon ja keskeisten arvojen määrittelyyn. (Mintzberg, Ahlstrand ja Lampel 1998: 269–270.) Vuonna 2009 laaditussa Seinäjoen kaupunkistrategiassa kunta kuvataan ”Vahvan tahdon Seinäjokena”, joka mahdollistaa asukkaidensa hyvinvoinnin, toimii kasvavan ja elinvoimaisen Etelä-Pohjanmaan maakunnan veturikaupunkina ja vahvasti omailemaisena kaupunkikeskuksena. Lisäksi luodaan profiilia korkeakoulu-kaupunkina, yritysten luovana toimintaympäristönä, monipuolisena tapahtuma-kaupunkina sekä elintarviketuotannon osaamiskeskuksena. Kuntaliitosten, väestönkasvun ja muuttoliikkeen kautta strategiassa tavoitellaan kasvua 100 000 asukkaan kaupungiksi. Strategiassa on tavoitteeksi asetettu 1–2 strategista kuntaliitosta. (Seinäjoen kaupungin strategia 2009: 5–9, 22–23.)

Erityisesti viranhaltijahierarkian huipulla olevat haastateltavat näkivät, että kunnan toiminnassa mennään strategian ohjaamaan suuntaan ja että strategian osa-alueet näyttäytyvät selkeästi kunnan toiminnassa. Strategian yhteyttä arkityön tekemiseen epäiltiin kuitenkin hieman ja tämän välittämisessä organisaation kaikille tasoille arveltiin olevan vielä työtä. Tämä näkemys yleistyi edelleen niiden haastateltavien joukossa, jotka toimivat hieman alempana viranhaltijahierarkiassa. Heillä oli selkeää halua kehittää toimintaa ja prosesseja kaupunkistrategian mukaisesti, mutta hektinen arkityö ja ohueksi hiottu hallintorakenne asettivat tälle omia rajoitteitaan. Lisäksi yhdistymissopimus koettiin niin vahvasti toimintaa ohjaavaksi, että strategia tuntui jäävän enemmänkin sen varjoon. Myös luottamushenkilöiden toivottiin ottavan vieläkin vahvemman roolin kunnan strategisten päämäärien kirkastamisessa.

*”Jos yhdistymissopimusta ajattelee strategiana, niin se on niin kuin oma lukunsa. Sitten on kaupunginvaltuuston hyväksymä kaupunkistrategia, joka on sitten jo tavallaan askel siitä eteenpäin.”*

*”Tämä on nyt tietysti nyt mun oma henkilökohtainen näkemys vaan, että se meidän strategia on sen verran yleisluoteisella tasolla, että sen sisälle mahtuu kaikki. Aina voi sanoa, että tämä on meidän strategian mukaista, että melkein. Siis on hyvä että se on, mutta mä luulen että ilman sitäkin mentäisiin samaan suuntaan. Että ehkä sitä strategiaa pitää, toivottavasti seuraavalle valtuustokaudelle saadaan kehitettyä sitä ja varmaan kehitetäänkin koko mallia ja systeemiä.”*

Seinäjoen organisaatiokulttuurin ja strategian välillä vallitsi kyllä yhteys, mutta oli ilmeistä että yhdistymissopimus ohjasi kunnan toimintaa strategiaa vahvemmin. Tämän myötä yhdistymissopimus vaikutti myös päätöksentekoon ja hallitsi kunnan sisäistä vuorovaikutusta aiheuttamallaan tulkinnallisella ristiriidalla. Koska kunnan strategia-prosessi tuntui vielä hieman odottelevan varsinaista lähtölaukaustaan, ei uuteen kuntaan ollut vielä muodostunut kehämäistä yhteyttä organisaatiokulttuurin ja strategian välillä.

Tilanne kuvasti jälleen kuntaliitokselle tyypillistä muutoksen eritahtisuutta. Strategia nähtiin selkeästi kunnan toimintaa ohjaavana tekijänä organisaatioshierarkian huipulla, joka toimi samalla organisaatiossa muutosta johtavana kärkenä. Jo hieman alempana organisaatioshierarkiassa ei strategian ohjaavaa vaikutusta koettu aivan yhtä selkeänä.

Tämän perustella on luultavaa, että hierarkiaportaita laskeutuessa varsinkin suorittavalla organisaatiotasolla strategian vaikutus tuntuu yhä kaukaisemmalta. Kuntaliitoksen muutosaallot levisivät näin ollen organisaation eri tasoille eriaikaisesti, josta syystä myös organisaatiokulttuurin muovautuminen ja sopeutuminen oli vielä enemmänkin tilanne- ja henkilösidonnaista. Strategian ohjaama organisaatiokulttuurin muutos vaikutti olevan käynnissä, mutta eteni hitaasti ja enemmänkin omalla painollaan ilman aktiivisia sopeuttamistoimia.

Tutkimusaineiston perusteella havaittiin kuntien yhdistymissopimuksen vaikuttavan kunnan toimintaan muita ohjausmekanismeja painokkaammin eivätkä edes kiristynyt taloustilanne tai kuntien toimintaympäristön muutokset olleet juurikaan horjuttaneet sen asemaa. Useat tekijät vaikuttivat olevan yhteydessä sopimuksen voimassaoloaikaan, joka vaikutti toimivan eräänlaisena kuntaliitoksen siirtymä kautena. Organisaatiokulttuurin muutoksen astetta pyrittiinkin edelleen selvittämään kartoittamalla viranhaltijoiden mielipiteitä kunnan toimintamallista.

#### 5.4. Organisaatiokulttuurisen muutoksen aste

Arviot kunnan toimintamallista ja sen tilanteesta jakaantuivat kahteen päälinjaan. Suurimman osan mielestä kuntien liittyessä yhteen menttiin jokseenkin suoraan entisen Seinäjoen kaupungin vakiintuneeseen toimintamalliin ja siten oli myös toimintaa sen jälkeen jatkettu. Tämä koettiin lähinnä myönteisenä asiana, koska näin oli selvitty kiihkeän yhdistymisvaiheen muutostilanteesta ja saatu kunnan muu toiminta sujumaan ilman suurempia häiriöitä tai katkoja. Realistista vaihtoehtoa tälle valinnalle ei tässä vaiheessa ollut näkyvissä, sillä sekä liitoksen ja etenkin kunnan toiminnan sujuvuudelle annettiin suuri painoarvo.

*”Kyllä se tietysti tämä koko siinä oli ratkaisevana, että kyllä niin kuin pääosin menttiin sitten tähän Seinäjoen malliin, että en nyt edes muista yhtäkään yksityiskohtaa mistä voisi sanoa, että olisi toimittu jonkun muun kunnan mallin mukaan, mutta toki tietysti täytyy sanoa, että hyvin pitkälle oli sitten hyvin*

*samanlaista toimintamallia jo, että eihän sitä kaikissa asioissa edes tarvinnut niin sanotusti sopeutua näiden pikkukuntien.”*

*” Seinäjoen malli tuli vakituiseksi... turha kaunistella.”*

Haastateltavien mukaan ajan mittaan oli Nurmon ja Ylistaron omien käytänteiden kautta ilmennyt useampia tapoja tehdä asioita. Tätä kehitystä oli tapahtunut jossain määrin suunnitellusti, mutta varsinainen aktiivinen yhteisten toimintatapojen kehittämisprosessi odotteli vielä alkamistaan. Runsaat kolme vuotta yhdistymisen jälkeen nähtiin, että aika alkaisi olla kypsä kunnan käytäntöjen aidolle tarkastelulle, jotta saataisiin muodostettua oma yhteinen toimintamalli.

*”Mä sanoisin näin, että se on mennyt Seinäjoen vakiintuneella tavalla, että sillä on tavallaan selvitty tästä muutostilanteesta, koska jokuhan tapa pitää kuitenkin olla. Se arki ei ole pidättänyt yhtään siihen meidän kuntaliitokseen. Mun mielestä kysymys kuuluu, että nyt pitäisi ruveta olemaan aikaa tarkastelemaan sitä prosessia uudelleen.”*

Tämän prosessin käyntiinlähdon arveltiin olevan yhteydessä nimenomaan kuntaliitoksen yhdistymissopimukseen, joka vaikutti betonoivan kunnan toimintaa viiden vuoden voimassaoloajakseen. Kunnassa oli aistittavissa odottavaa tunnelmaa sen suhteen, mitä tulisi tapahtumaan sopimuksen umpeutuessa.

*”Mulla on jotenkin sellainen käsitys että kun tämä ikään kuin tämä yhdistymissopimus kun se viiden vuoden jakso, että se tulee loppuunkäsiteltyä, niin monet muutkin asiat sitten avautuu, että ollaan ikään kuin avoimella maaperällä kaikissa asioissa.*

Vastaajien toisen päälinjan edustajien mukaan kuntien yhdistyessä oli alettu toimimaan kolmen kunnan toimintatapoja sekoittamalla. Tämän sekamallin luomisessa oli pääsääntöisesti pyritty ottamaan käyttöön toimivin vaihtoehto, mutta se mikä oli toimivaa pienessä kunnassa, ei välttämättä ollut sitä enää uudessa suuressa organisaatiossa. Tämän vuoksi toimintamallissa oli eniten painotuksia Seinäjoen aiemmasta toiminnasta, joka kokonsa vuoksi oli jo toiminut suuren kuntaorganisaation periaattein. Vastaajien mielestä kysymys ei lopulta ollut jonkin kunnan tietystä toimintamallista,



vaan siitä, että kuntaliitoksessa muodostuneen suuren kuntaorganisaation toimintamalli vastasi sitä mallia, jolla suuret kuntaorganisaatiot yleensäkin toimivat. Lisäksi kunnan toiminnan nähtiin muuttuvan evolutiivisesti koko ajan, eikä kunnan toimintamalleja voitu pitää kiveen hakattuina.

*”Eikä kyse ollut niinkään siitä oliko se Seinäjoen malli tai Nurmon malli tai jonkun vaan siitä, että yleensä isommat kunnat on organisoitunut tietyllä tavalla.”*

*”Eihän ole olemassa vanhan Seinäjoen toimintamallia joka sinänsä niin kuin, se toimintamallihan on jatkuvassa muutoksessa, että vaikka niin kuin näyttäisi organisaatiokuvio kovin samalta, niin se tapa tehdä töitä muuttuu.”*

Erilaisista näkemyksistä huolimatta päädyttiin lopulta samaan lopputulokseen: Seinäjoen toimintamalli noudatti virkamiesten mielestä suuren organisaation toimintamallia, joka oli ollut vallitseva malli myös entisessä Seinäjoessa. Viranhaltijoiden arvioista oli tulkittavissa, ettei yhteisen organisaatiokulttuurin työstämiseen ollut kohdistettu kovinkaan aktiivisia toimenpiteitä. Ensimmäisen päälinjan edustajat kaipasivat tällaisen prosessin käynnistämistä ja kokivat ajan alkavan olla kypsä kunnan toimintamallien tarkastelulle ja kehittämiselle. Jälkimmäisen päälinjan edustajien mukaan toimintamalli muuttui jatkuvasti kunnan arkitoiminnan myötä, eikä aktiivisia toimia tämän suhteen nähty niinkään tarpeellisina.

Tilanteeseen tuntui lisäksi vaikuttavan Seinäjoen edelleen jatkuva aktiivinen toiminta kuntaliitosrintamalla, sillä vastauksissa pohdittiin mahdollisen uuden liitoksen vaikutusta kunnan toimintaan. Mahdollisen uuden kuntaliitososapuolen organisaatiokulttuurilla saattaisi olla suuri vaikutus Seinäjoen organisaatiokulttuuriin esimerkiksi kuntakumppanin alueellisten erityispiirteiden kautta. Seinäjoen oman organisaatiokulttuurin tulisi kuitenkin tuossa tilanteessa olla riittävän yhtenäistä, jotta uusi, entistä suurempi kunta pystyisi hallitsemaan toimintaansa.

*”Sitten jos ja kun kuntaliitoksia todennäköisesti tulee, että me saataisiin vietyä tämä läpi ennen kuin sitten seuraavia uusia malleja sitten tulee sisään.”*

Vaikka kuntaliitos viranhaltijoiden mukaan näkyi arkipäiväisessä toiminnassa yhä harvemmin, oli ajoittain yhä edelleenkin ilmennyt ihmettelyä toimintatapojen tarkoituksenmukaisuudesta ja tietynlaisesta kaipuuta siihen, miten asiat ennen tehtiin. Haastateltavien mukaan oli myös hyväksyttävä se, että joillekin kuntaliitokseen sopeutuminen saattaa olla ylitsepääsemätöntä.

*”Ristiriitaisuuksia löytyy yhä ja yllättävissä paikoissa, mutta parempaan suuntaan ollaan toki menossa. Muutos vaatii aikaa. Monen henkilön osalta on havaittavissa, että muutosta ei koskaan tulla hyväksymään.”*

Tämä osoittaa muutoksen kokemisen yksilöllisyyttä ja muutokseen sopeutumisen vaatimaa pitkää aikaa. Siinä ilmentyy myös totutuista tavoista ja etenkin ajatusmalleista poisoppimisen vaikeus, jonka tulkitaan kertovan yhteisen organisaatiokulttuurin keskeneräisyydestä. Tällöin reagoidaan edelleen organisaatiokulttuuriin eroihin sen sijaan, että kiinnitettäisiin huomiota kuntien aiempien tapojen ja mallien samankaltaisuuksiin, joita vastausten perusteella oli kuitenkin eroja enemmän. Yhteinen organisaatiokulttuuri ei ollut vielä saavuttanut sitä ylläpitävää ja riittävän yhtenäistä ryhmää.

Niin sanottujen hyvin käytänteiden tarkastelun jääminen suhteellisen vähäiselle mietitytti vastaajia ja joissakin mielipiteissä olisi kaivattu kuntien toimintojen perusteellista ja ennakkoluulotonta läpikäymistä nyt valitun ”helpomman” tien sijaan.

*”Olisi hyvä pemistää tätä pakkaa vähän enemmänkin, että parhaat ihmiset tulisi aina niille oikeille paikoille mitä ne osaa parhaiten tehdä. Sillä lailla voisi olla ihan tervettäkin monessa paikassa toteuttaa sitä. Että ei niin vaan, että joku kunta tupsahtaa siihen mukaan ja sitten vähän sovitellaan järjestelmiä ja katotaan kuinka se homma löytyy, eihän tässä mitään säästöjä kuitenkaan lyhyellä jännteellä näissä kuntaliitoksissa kuitenkaan saada.”*

Liitoksen huolellisesta valmistelusta huolimatta vasta toiminta yhteisenä kuntana toi kuntien organisaatiokulttuurisia piirteitä esiin nimenomaan erojen kautta. Näiden erojen kommentoitiin alkaneen kaventua kuntien yhteisen taipaleen jatkuttua, joten organisaatiokulttuurista enkulturaatiota eli osittaista kulttuurista sopeutumista voitiin todeta tapahtuneen. Organisaatiokulttuurit olivat siis virkamiesten näkökulmasta tulleet

näkyvämmäksi vasta kuntien yhdistyttyä ja tällöin nimenomaan kulttuuristen erojen kautta. Seinäjoen organisaatiokulttuuri oli kunnassa edelleen hallitsevaa ja sen kantajia määrällisesti eniten, joten sen osalta muutos vaikutti suhteellisen vähäistä. Muutos vaikutti olleen enemmänkin evolutiivista Nurmon ja Ylistaron organisaatiokulttuureiden sopeutumista ja asemoitumista suhteessa hallitsevaan organisaatiokulttuuriin.

*”Kun on tullut henkilöt eri organisaatioista niin kyllä ne on aina jotakin omaakin mukanaan tuoneet ja pystyneet sitten sen sulauttamaan tähän toimintaan, että kyllä siinä aina jotain on tapahtunut, vaikka ei nyt ehkä niin kovin merkittävää mutta kumminkin.”*

Kuntaliitosprosessi oli kolme vuotta kuntaliitoksen jälkeen muutoksen jäädytys- eli vakiinnuttamisvaiheessa. Organisaatiokulttuurin muutos oli kuitenkin asteeltaan vielä keskeneräinen, joskaan mitään kovin merkittäviä eroavaisuuksia ei ollut enää havaittavissa. Tutkimusaineiston analyysi päätetään kohdistamalla huomio viranhaltijoiden rooliin kuntaliitoksessa ja niihin tekijöihin, joita he pitivät tärkeinä kuntaliitoksen toteuttamisessa.

### 5.5. Kuntien yhdistyminen viranhaltijan näkökulmasta

Viranhaltijoiden mukaan muutos oli kunnan arkipäivässä jatkuvaa ja organisaatiota koskevia muutoksia tapahtui jatkuvasti. Kuntaliitos ei muutoksena poikennut muista organisaatiomuutoksista, sen puitteet olivat vain olleet huomattavasti tavallista suuremmat. Viranhaltijoiden mielestä keskeisintä niin liitos- kuin muussakin muutosprosessin johtamisessa oli sen määrätietoinen eteenpäin vieminen. Hankalat asiat oli uskallettava kohdata ja tehdä vaikeitakin päätöksiä. Myös henkilöstön motivointi ja ymmärryksen luominen yhteisestä päämäärästä koettiin tärkeäksi. Muutosprosessissa ei saanut unohtaa osapuolten kunnioittamista ja hyvää käytöstä, sillä oli ymmärrettävä että muutos koetaan yksilöllisesti.

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitosta arvioitaessa nosti enemmistö viranhaltijoista henkilöstön sopeuttamisen ja sijoittumisen onnistumisten joukkoon. Tällä

tarkoitettiin sekä suorittavan tason että johtotason henkilöstön sijoittumista. Kuntien henkilöstön aseman oli turvannut säädetty viiden vuoden irtisanomissuoja, jonka merkityksen arvioitiin olleen lähinnä sen luoman työrauhan ja turvallisuuden tunteessa. Taloudeltaan vakaiden kuntien liitoksessa irtisanomissuoja ei ollut muodostunut rasitteeksi. Enemmän oltiin huolissaan siitä, miten tulevaisuudessa saataisiin henkilöstön riittävyys turvattua kunnan kasvun ja siitä aiheutuvan palvelutarpeen lisääntymisen myötä. Irtisanomissuojan lähestyvän päättymisen ei ollut haastatteluvaiheessa keväällä 2012 aistittu aiheuttaneen jännitteitä.

Henkilöstön sijoittumisen onnistumista pidettiin tärkeänä nimenomaan kunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta. Mahdollisimman aikaisessa liitosprosessin vaiheessa tehtyjä johtavassa asemassa olevien henkilöiden sijoitteluja pidettiin tärkeänä muutoksen johtamisen kannalta. Henkilöstön sijoittelussa oli auttanut myös eläköitymisen kautta saatu jousto, joka mahdollisti etenkin kuntien hallintojen suhteellisen nopean yhteensulautumisen. Vaikka henkilöstön sijoittelu oli sujunut valtaosiltaan hyvin, oli etenkin päällikkö- ja johtotason tehtävien jaossa jouduttu tekemään kompromisseja. Henkilökohtaisilta, työhön liittyviltä menetyksiltä, ei oltu tältä osin voitu täysin välttyä.

*”Mikä siinä oli kaikkein haastavinta niin tämä uuden organisaation kokoaminen. Ei niinkään se että minkälainen malli se uusi organisaatio on, vaan miten henkilöt sijoitetaan. Että se ei ollut ihan helppoa. Kaikki jotka olivat olleet jotakin johtajia, halusivat olla jatkossakin johtajia, meillä se meni hyvin, mutta siinä oli kyllä monta vaihetta.”*

*”Se on melkein tärkein asia, että nämä organisaatiot saadaan toimimaan, että saadaan ensinnäkin ne ihmiset jotka vastaa uudessa kunnassa tulevasta toiminnasta, ne pitää valita mahdollisimman aikaisin, että sitten tiedetään kenen vastuulla sen prosessin pyörittäminen on.”*

*”Kyllä se varmasti meni niin kuin aika lailla, että sen oli joku jo jossain soittanut sen sävelmän.”*

Edelleen kokonaisuutta arvioitaessa nousivat liitoksen suunnittelu, eteneminen ja asetetun tavoitteen saavuttaminen viranhaltijoiden mielestä kuntien yhdistymisprosessin onnistumisten joukkoon. Nopeasta aikataulusta huolimatta koettiin, että kuntien

yhdistyminen oli edennyt sujuvasti ja tavoitteiden mukaisesti. Samalla kommentointiin kuitenkin myös useiden intressien ja laajan organisaation erityispiirteiden yhteensovittamisen sekä liitoksen kokonaisuuden hallinnan olleen juuri yhdistymisprosessin haasteellisinta osaa. Aiemmasta liitoskokemuksesta huolimatta ei kaikkeen ollut osattu varautua kolmen kuntaorganisaation yhdistyessä. Liitoskokemusta hyödynnettiin tässä kuntaliitoksessa erityisesti yhdistymisprosessin suunnittelussa ja aikataulutuksessa. Kuntaliitosprosessien ainutlaatuisuudesta johtuen ei kokemusta voitu sellaisenaan siirtää tähän liitokseen.

*”No kyllä se varmasti on juuri näiden intressien yhteensovittamisen mahdollisuudet ja mahdottomuudet, että kun on erilaisia toimintakulttuureita niin miten siitä tehdään sitä yhtä toimintakulttuuria.”*

*”Se ei ole vain niin että kahteen yksi lisää vaan itse näkisin, että se vaikeuskerroin nousee huomattavasti, mitä useampia liittyjiä siinä sitten on.”*

Vastaajista suurimman osan mielestä viestintä oli kuntaliitosprosessin osa-alue, jossa olisi ollut parannettavan varaa. Sisäisessä tiedottamisessa ja keskustelussa olisi voitu olla vieläkin aktiivisempia, vaikka tähän oli jo tietoisesti pyritty panostamaan. Tämän kautta olisi jokaisen kunnan henkilöstölle voitu paremmin selventää kuntaliitoksen tarkoitusta ja tavoitetta. Ulkoisessa viestinnässä olisi kuntaliitoksen perusteluita ollut hyvä avata nimenomaan kuntalaisille käymällä enemmän avointa keskustelua kuntien itsenäisenä jatkamisen ja kuntaliitoksen vaihtoehtoisista vaikutuksista. Julkisessa keskustelussa oli kunnassa yhdistymisen jälkeen ilmenneitä ongelmia yhdistetty herkästi kuntaliitokseen, vaikka todelliset syyt olisivat olleet muualla. Keskustelun kuntaliitoksen tiimoilla arveltiin jonkin verran virinneen myös syksyn 2012 kuntavaalien läheisyydestä johtuen.

*”Aika helppo on pistää sen kuntien yhdistymisen syyksi kaikki mikä ei toimi. Ehkä vielä enemmän olisi pitänyt sellaista tiedottamista ja keskustelua käydä, että ihmiset tajuaisivat vähän missä mennään. Enemmän olisi pitänyt käydä sitä prosessia läpi sillä tavalla, että mitä tästä seuraa, miten käy jos jatketaan itsenäisenä kuntana.”*

Haastatteluhetkellä uuden kunnan toimintaa kuvattiin vakiintuneeksi ja kuntaliitosta enemmän siihen nähtiin vaikuttavan ulkoisen toimintaympäristön muutokset etenkin kiristyneen taloustilanteen muodossa. Sen vaikutus kunnan ilmapiiriin oli ollut kaksijakoinen: toisaalta taloustilanne oli yhdistänyt ihmisiä toimimaan ja miettimään keinoja tilanteesta selviämiseksi, mutta toisaalta se oli myös nimenomainen ilmapiiriin negatiivisesti vaikuttava tekijä ja esimerkiksi budjetinlaadintaprosessi on tästä syystä ollut vaikea. Tämä oli osaltaan heijastunut edelleen muun muassa keskusteluun yhdistymissopimuksen tulkinnasta.

*”Enemmän vaikuttaa se, mitä maailmassa tapahtuu vuonna 2012 tai 2013 kuin se, että on kolme kuntaa taustalla.”*

*”Tämä on ollut mun mielestä hyvin seesteistä ja vakiintunuttakin mutta se ei takaa sitä, etteikö tämä pulpahda nyt tässä yhdistymissopimuksen loppumetreillä kontra sitten kiristyvää kuntatalous ja kiristyvää budjetti.”*

Organisaatiokulttuurisesta näkökulmasta kunnan ulkopuolelta tuleva paine oli sysännyt organisaatiokulttuurista muutosta eteenpäin. Organisaatiokulttuurin muutoksen ollessa kunnassa kuitenkin vielä kesken, aiheutti ulkoinen paine myös epävarmuutta ja piirsi tästä syystä entisiä kuntarajoja takaisin näkyviin. Kolmen kunnan tausta vaikutti kunnan toimintaan koska uuden kunnan organisaatiokulttuurin muutos oli keskeneräinen. Tämä osoitti, että yhteisen toimintamallin aktiivisempi kehittäminen puoltaisi paikkaansa.

Tutkimusaineiston perusteella muodostunut käsitys viranhaltijan roolista kuntaliitosprosessissa muodostui monitahoiseksi. Viranhaltijat olivat vastanneet kuntien yhdistymisen operatiivisesta puolesta kuntaliitoksen tunnusteluvaiheesta aina toteutusvaiheeseen saakka. Samanaikaisesti oli sopeuduttava kuntaliitoksen aiheuttamiin omiin henkilökohtaisen työuran ja työtehtävien muutoksiin. Aikaa muutokseen sopeutumiseen oli vähän suhteessa muutosten määrään ja laatuun. Kuntaliitosprosessissa viranhaltija oli monessakin mielessä muutoksen keskiössä, ollen samanaikaisesti sekä muutoksen johtaja että sen kohde. Suuren organisaatiomuutoksen keskellä viranhaltijat edustivat kunnassa myös jatkuvuutta.

*”Että lähinnähän se, jos ajattelee sitä muutosta mikä kuntaliitoksen yhteydessä on, niin se on johtavien viranhaltijoiden tehtävien muutos.”*

*” kyllä niissä pitää silloin aika leviällä olla sitten ittelläkin tämä ajattelu, että ei kovin nurkkakuntaisesti saa rehata, jotta siinä kuviossa pysyt ja kasvat.”*

Viranhaltijaorganisaatiota oli kavennettu etenkin hallinnon osalta yhdistymissopimuksen mukaisesti eläköitymisten ja tehtävien uudelleenjärjestelyjen kautta. Vapautuneet resurssit oli siirretty palveluntuotantoon. Kunnan nopean kasvuvauhdin ja sen hallinnan paine tuntuivat kuitenkin konkreettisesti nimenomaan hallinnossa, jonka tehtävänä on huolehtia organisaation toimintavalmiudesta ja resursseista.

*”... kyllähän ne hyödyt on selkeimmin näkyneet pelkästään - melkein sanoisin, se on vaarallinen sana se pelkästään - mutta siis ne on tämän hallinnon supistamisessa, siis meillä on tosi rajusti supistettu kolmessa vuodessa, se on lähtenyt tästä hallinnon yläpäästä ja keskiosasta tosi paljon ihmisiä... Kun kaupunki koko ajan kasvaa ja tämä paine palveluihin, joka heijastuu aina tänne hallintoonkin joka tapauksessa niin, kun sieltä vaan kasvaa ja toisesta suunnasta supistetaan, niin sitten me ollaan niin kuin niillä rajoilla, että missä se menee se raja että pystytään tekemään mitään oikeasti.”*

Viranhaltijoiden rooli näyttäytyi kuntaliitosprosessissa hyvin keskeiseltä ja edellytti erityisesti vuorovaikutus- ja neuvottelutaitoja sekä verkostojen johtamiskykyä. Tästä syystä heillä oli myös hyvät mahdollisuudet vaikuttaa kuntien organisaatiokulttuureiden keskinäiseen sopeutumiseen ja uuden kunnan organisaatiokulttuurin työstämiseen.

Viranhaltijoiden arviot kuntakulttuurisista eroista olivat maltillisia eikä suuria organisaatiokulttuureiden yhteentörmäyksiä ollut koettu. Tämä voi tarkoittaa, ettei kuntien organisaatiokulttuurien välillä lopulta ollut kovin merkittäviä eroja tai että kuntaliitoksessa oli pystytty keskittymään enemmänkin organisaatiokulttuureiden samankaltaisuuksiin erontekojen sijaan. Se voidaan tulkita myös siten, että kuntien organisaatiokulttuureiden välillä oli eroja, mutta kuitenkin myös sellaisia tiettyjä samankaltaisuuksia, jotka kantoivat liitosprosessia ja mahdollistivat kuntien yhdistymisen. Onnistuneen kuntaliitosprosessin edellytyksenä oli haastatteluaineiston perusteella

ollut yhteisen tahtotilan muodostaminen ja määrätietoinen toimiminen sen mukaisesti. Kuntaliitoksen liikkeellelähtö oli jo edellyttänyt kunnissa jonkinasteista organisaatiokulttuurista muutosta ja liitoksen toteutuminen kuntien organisaatiokulttuureita yhdistävää piirrettä, kuten esimerkiksi strategiassa määriteltyä ”vahvaa tahtoa”.

*”Siinä vähän niin kuin vitsaillenkin on väännetty sitä, että itsellisyys Pohjanmaalla tarkoittaa itsepäisyyttä muualla, mutta siinä on myös se, että silloin kun se suunta saadaan oikeaksi, niin kyllä sitä tekemistä myös löytyy sieltä.”*

Tämä kuntien organisaatiokulttuureita yhdistävä samankaltaisuus saattoi osaltaan liittyä myös kuntien alueidentiteettiin. Tähän liittyviä varsinaista kysymystä ei haastattelurungossa ollut, mutta se nousi haastatteluaineiston teemojen ulkopuolelta mukaan useassa haastattelussa. Viranhaltijat katsoivat alueidentiteetin säilyneen jokaisen entisen kunnan alueella ja osin jopa vahvistuneen kuntien yhdistymisen jälkeen. Tämä koettiin positiivisena tekijänä, sillä kunnan alueita ei ollut tarkoitus prässätä samaan muottiin vaan kehittää alueita niiden ominaispiirteiden perusteella. Alueidentiteettien vahvuuden ei oltu myöskään koettu haitanneen uuden kunnan toimintaa.

*”Sille (alueidentiteetti) ei ole käynyt yhtään mitenkään... eihän se siitä mihinkään katoa, se on vaan että rajat on vähän muuttunut ja se alue on siinä edelleen ja ihmiset on siellä... eletään nyt vähän isommissa puitteissa hallinnollisesti.”*

*”Nyt on havaittavissa, että on niin kuin uudelleen noussut tämä kotiseutuyhdistystoiminta ja kotiseutuhenki, että se on vähän kuin kanavoituu nyt sitä kautta tämä seinäjokelaisuus tai ylistarolaisuus tai nurmolaisuus tai peräseinäjokelaisuus.”*

Viranhaltijoiden mukaan kunnassa oli nähtävissä, että henkilöstö ja luottamushenkilöstö kokivat toimivansa yhä enenevässä määrin yhteisessä Seinäjoen kunnassa. Sen sijaan kunnan asukkaat samaistuivat edelleen lähinnä oman aikaisemman kotikuntansa alueidentiteettiin, sillä Seinäjoen kaupungille ei ollut vielä muodostanut omaa selkeää alueidentiteettiä. Uuden kunnan imago oli vasta rakentumassa. Se loi samalla pohjaa uuden Seinäjoen alueidentiteetin kehkeytymiselle, mutta kehitys tulee viemään vuosia. Tutkimusaineiston analyysin perusteella voitiin kuitenkin todeta Seinäjoen kaupungin



imagon, identiteetin ja organisaatiokulttuurin välinen keskinäinen yhteys, kuten aiemmin esitetyssä Hatchin mallissa (tarkemmin sivulla 32) esitettiin.

Kuntaliitosprosessin arviointiin ei Seinäjoella ollut varsinaista omaa arviointimenetelmää, vaan sitä seurattiin olemassa olevien seurantamekanismien kautta. Yhdistymissopimuksen toteuttamista, toteutumista ja yhdistymisavustusten käyttöä seurattiin erityisesti Seinäjoen kaupungin tarkastuslautakunnan toimesta. Tietoa saatiin myös henkilöstötilinpäätöksestä, työilmapiiritutkimuksista, toimialakohtaisista kyselyistä, asiakaspalautteista sekä valtakunnallisista seurantatutkimuksista. Osa haastatelluista olisi toivonut kuntaliitoksen seurantaan ja arviointiin kokoavampaa otetta, jotta sen vaikutuksia pystyttäisiin realistisesti mittaamaan ja esittämään oikeaan tietoon perustuvia tuloksia.

*”Kuntaliitos on ehkä semmoinen lyömäase että se saadaan sitten aina kaivettua se sotakirves esille, että tätäkään ei olisi tullut jos... Näitä valitettavasti tulee, ja ehkä tässä olisi tärkeää juuri se, että meillä olisi mitattuna niitä oikeita asioita ja pystyttäisiin juuri tällaiset taklaamaan pois siitä, että liitos oli tämän mutta tämä asia on niin kuin jostain täysin muusta syystä riippuvainen.”*

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksessa kunnan rakenne osoittautui ratkaisevaksi toimintamallin ja organisaatiokulttuurin muovautumisen kannalta. Suurimman kunnan organisaatiokulttuuri asettui hallitsevaan asemaan ja muut organisaatiokulttuurit sopeutuivat tähän itselleen tyypillisellä tavalla. Kuntien organisaatiokulttuurit tulivat selkeästi esiin vasta kuntien liityttyä virallisesti yhteen, jolloin eroja havaittiin kuntien toimintatavoissa ja jossain määrin myös arvojen tulkinnassa.

Organisaatiokulttuureita oli sopeutettu lähinnä kuntaliitoksen yhdistymissopimuksessa määritellyin ja organisaatiokulttuurin näkyvimpiin ilmentymiin kohdentuneiden toimenpiteiden kautta. Lopulta organisaatiokulttuureiden erot eivät vaikuta kuitenkaan olleen kovin merkittäviä, mutta yhteisiä käytäntöjä olisi kuitenkin ollut hyvä ainakin jollakin tasolla läpikäydä. Organisaatiokulttuurinen muutos oli edennyt, mutta se ei ollut kunnassa vielä valmis. Keskeneräisyys näkyi etenkin ulkoa tulevien paineiden vaikutuksesta, jolloin yhteisten toimintatapojen tarkoituksenmukaisuutta alettiin kyseenalaistaa.

Kunnan johtavien viranhaltijoiden vastausten perusteella kuntaliitoksen toteuttamisessa keskeistä on hyvä valmistelu ja realistinen toteutusaikataulu yhdessä asioiden avoimen käsittelyn ja jatkuvan tiedottamisen kanssa. Kuntaliitos tulee toteuttaa määrätietoisesti ja suunnitelman mukaisesti. Tärkeää olisi määritellä yhdessä yhdistymissopimuksen luonne ja sen tulkintaperiaatteet jo sopimusta solmittaessa. Olennaista on myös toteuttaa liitoksia, joissa yhdistyminen tapahtuu tasa-arvoisesti ja kaikkia osapuolia yhtäläisesti hyödyttävänä. Tähän liittyy tärkeänä osana liitosten vapaaehtoisuus sekä yhteinen näkemys ja tahtotila tulevaisuudesta, joka tulee hahmottaa riittävän kauaksi.

Tutkimuksen viimeisessä pääluvussa 6 kootaan ja esitetään tutkimuksen keskeiset tulokset sekä pohditaan jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa tutkittiin kahta ilmiötä: organisaatiokulttuuria ja kuntaliitoksia. Organisaatiokulttuuri edusti yhtä organisaation muutostilanteessa vaikuttavaa tekijää ja kuntaliitos organisaation muutostilannetta, jossa peruspiirteiltään ja perustehtävältään samankaltaiset organisaatiot yhdistyvät. Tutkimuksen tarkoituksena oli pyrkiä ymmärtämään organisaatiokulttuurin merkitystä kuntien yhdistymisen eri vaiheissa. Tätä varten muodostettiin käsitys organisaatiokulttuurin keskeisistä elementeistä ja muovautumisen tavoista. Tutkimusongelmaa tarkasteltiin kuntaliitoksen toteuttaneen kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta.

Tutkimus on luonteeltaan organisaatioiden yhdistymistä tarkasteleva hallintotieteellinen tutkimus. Se edustaa laadullista, tulkitsevaa ja ymmärtävää tutkimusotetta ja on yhteen kuntaliitokseen keskittynyt tapaustutkimus. Tiedonkeräysmenetelmänä on käytetty teemahaastattelua, jota täydennettiin dokumenttianalyysillä. Teoreettisessa osuudessa hahmotettiin kuva organisaatiokulttuurin olemuksesta ja muuttumisesta sekä julkisten organisaatioiden muutokseen liittyvistä tekijöistä. Lisäksi tarkasteltiin kuntaliitosta organisaatioiden yhdistymisen ja organisaatiokulttuurien kohtaamisen näkökulmasta. Tutkimuksessa perehdyttiin myös Suomen kuntajaotuksen ja tutkimuskuntien historiaan menneisyyden ja muiden kulttuurikehien vaikutuksen ymmärtämiseksi.

Tutkimusongelmaa pyrittiin ratkaisemaan vastaamalla kysymykseen, miten kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit rajoittavat ja mahdollistavat kuntaliitoksia organisaatioiden yhteenliittymisenä? Pääkysymystä täydennettiin teoreettispainotteisella kysymyksellä organisaatiokulttuurin olemuksesta ja muovautumisesta. Toisena täydentävänä näkökulmana tarkasteltiin sitä, millainen muutos kuntaliitos organisaatioiden yhteenliittymisenä on.

Tutkimusaineiston analyysin ja tästä tehdyn tulkinnan perusteella päädyttiin seuraavaksi esitettäviin johtopäätöksiin.

## 6.1. Keskeiset tutkimustulokset

Tutkimuksessa organisaatiokulttuurin keskeisten elementtien nähdään liittyvän ryhmään ja vuorovaikutukseen. Organisaatiokulttuuri vaatii syntyäkseen ryhmän ja muovautuu organisaation kehityksen myötä. Se välittyy organisaation jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa ohjaten samalla heidän ajatteluaan ja käyttäytymistään. Organisaatiokulttuuri on sosiaalisesti rakentunut, tiedostamaton ja jokseenkin pysyvä ilmiö, mistä johtuen se muuttuu hitaasti. Se muodostuu organisaation artefaktien, arvojen ja tiedostamattomien perusoletusten yhdistelmästä ja liittyy vahvasti organisaation historiaan ja perinteeseen. Tässä tutkimuksessa oli kolme oman organisaatiokulttuurin omaavaa ja ylläpitävää ryhmää: Seinäjoki, Nurmo ja Ylistaro.

Organisaatiokulttuurin tehtävä on tärkeä, sillä se tukee organisaation perustehtävän toteutumista. Se toimii luomalla organisaatioon sisäistä yhtenäisyyttä, poistamalla epävarmuutta ja sopeuttamalla organisaatiota ympäristöönsä. Vaikka organisaatiokulttuuri on organisaation jäsenten yhteisesti jakamaa, sen ei tarkoita jäsenten täydellistä yksimielisyyttä. Organisaatiokulttuurin olemukseen nähdään kuuluvaksi sekä sen yhtenäisyys että hajanaisuus. Kuntaliitostilanteessa tasapainoillaan muutoksen nopeuden ja organisaatiokulttuuriin liittyvän pysyvyyden välillä. Tällöin on tärkeää saavuttaa riittävän yhteinen käsitys kuntien yhdistymisen keskeisistä päälinjoista, mutta hyväksyä myös esimerkiksi organisaation osakulttuureiden olemassaolo.

Organisaatiokulttuurin muutos näyttäytyy tilanteena, jossa sen jatkuvuuteen tulee häiriö, katko tai se jopa tuhoutuu. Kuntaliitostilanteessa kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit kohtaavat, jolloin ne joko pysyvät itsenäisinä, jokin niistä asettuu hallitsevaan asemaan tai ne sekoittuvat muodostaen yhteenliittyneen kunnan organisaatiokulttuurin. Erityisesti monikuntaliitoksille on tyypillistä, että liitoksen jälkeen osia kuntien omista kulttuureista myös tuhoutuu. Mitä useampia yhteenliittyviä kuntia on, sitä enemmän liitokseen sisältyy myös organisaatiokulttuureiden variaatioita. Näiden keskinäinen sopeutuminen on tapauskohtaista ja monen tekijän vaikutuksen alaista.

Myös Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos osoitti kuntaliitosten poikkeuksellisen ja monitahoisen luonteen organisaatioiden yhdistymisenä. Yritysmaailman fuusioihin verrattuna kuntaliitokset ovat tiukasti sidoksissa alueeseen, kunnan päätöksentekomekanismeihin, organisaatiokulttuuriin ja erilaisiin polkuriippuvuuksiin, vallitsevaan poliittiseen painotukseen ja lukuisten erilaisten sidosryhmien intresseihin. Myös muutostavastarinta voi ilmetä kunnissa usealla tasolla ja kuntaliitosta johtaviin viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin kohdistuvat paineet ovat suuria ja usein ristikkäisiäkin.

Kuntaliitoksia arvioitaessa niitä tulee tarkastella useasta näkökulmasta, sillä esimerkiksi liitoksista koituvat hyödyt ja haitat konkretisoituvat eri aikoina ja eri tavoin. Kuntaliitoksen toteutusajankohta vaikuttaa merkittävästi kuntaliitokselle asetettuihin tavoitteisiin ja toisaalta myös niiden toteutumiseen. Kuntaliitospuhunta oli ollut Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron alueella aktiivista ainakin parin vuosikymmenen ajan, mutta tarvittiin lopulta sekä yhteen liittyneiden kuntien sisäisiä että niiden toimintaympäristöstä kumpuavia eritasoisia muutossignaaleja, jotta ajatus kuntaliitoksesta sai riittävän laajan hyväksynnän. Tämä osoittaa, miten pitkän muutoksen sulatusvaiheen tämänkaltaisen omaehtoisen, strateginen organisaatiomuutos vaatii. Se paljastaa niin ikään, että *kuntien vapaaehtoinen yhdistyminen edellyttää myös jonkinasteista organisaatiokulttuurista muutosta* yhdistymistä selvittävissä kunnissa.

Kuntaliitoksen toteutustapa vaikuttaa kuntaliitoksen muutosprosessin onnistumiseen ja organisaatiokulttuuriin muutokseen. Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitosprosessia johdettiin Seinäjokivetoisesti ja organisaatiokulttuureiden kohdatessa Seinäjoen organisaatiokulttuuri asettui selkeästi hallitsevaan asemaan. Tätä edesauttoi osaltaan Seinäjoen suuri koko, voimavarojen määrä ja alueellinen vaikutusvalta Etelä-Pohjanmaan maakunta- ja kaupunkikeskuksena. Seinäjoen kaupungin rakenteet, järjestelmät ja sen oma organisaatiokulttuuri noudattivat suuren organisaation periaatteita. Liitos oli kuitenkin kahden pienen ja yhden suuren kunnan liitos. Vaikka kuntaliitoksessa lähtökohtaisesti pyrittiin tasapainoon kaikkien kuntien välillä, ei tasavertainen kuntaliitos ollut realismia kolmen rakenteiltaan erilaisen kunnan kesken. *Kuntaliitos onkin kuntien organisaatioiden yhdistymisenä muutos, jossa organisaatiokulttuurit asemoituvat toisiinsa tapauskohtaisesti eri tavoilla.*

Kuntaliitoksesta aiheutuvan muutoksen suuruus on eritasoista kuntien välillä ja niiden sisällä. Tässä tutkimuksessa yhteenliittyneiden kuntien organisaatorakenteen nähtiin vaikuttavan muutoksen suuruuden kokemukseen. Seinäjoen kuntarakenne muistutti eniten suurissa kunnissa yleistä roolikulttuurin mallia, kun taas Nurmossa painottuivat enemmän valtakulttuurin ja Ylistarossa tehtäväkulttuurin organisaatiokulttuurityypit. Yhteenliittyneiden kuntien organisaatiokulttuurityyppien väliset erot paikallistettiin kuntien päätöksentekojärjestelmiin, byrokratian asteeseen ja delegointiperiaatteisiin eli politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen.

Nurmon ja Ylistaron kuntarakenteisiin, järjestelmiin ja etenkin organisaatiokulttuuriin kohdistui runsaasti muutoksia, kuten henkilöstön siirtoja ja erilaisten järjestelmien lakkauttamisia. Tällöin monet kuntien organisaatiokulttuureita ylläpitävistä ryhmistä hajosivat, jolloin kunnan organisaatiokulttuurin jatkuvuus katkesi ja osittain myös tuhoutui. Myös *organisaatiokulttuurin vaikutus ja muovautuminen oli kaikkien kuntien välillä ja etenkin niiden sisällä eritasoista*. Kunnissa oli myös runsaasti toimialoja, joiden toimintaan kuntaliitos vaikutti vähäisessä määrin tai ei lainkaan, jolloin myös uusia osakulttuureita muodostui tai jäi elämään uuden kunnan sisälle. Seinäjoen organisaatiokulttuuri näyttäytyi kuntien yhdistymisen jälkeen sekä yhtenäisenä että hajanaisena.

Tässä kuntaliitoksessa hyödynnettiin aiempaa kuntaliitoskokemusta valikoivasti ja tilanteeseen sopeuttaen. Kokemus auttoi etenkin siinä, että asioita tehtiin kuntaliitosprosessin oikeissa vaiheissa. Esimerkiksi henkilöstön sijoittelu ja aikaisessa vaiheessa tehdyt johtajavalinnat selkeyttivät liitoksen kulkua. Näillä toimenpiteillä vaikutettiin samalla myös uuden kunnan organisaatiokulttuurin muovautumiseen haluttuun suuntaan. Virkamiesten rooli osoittautui kuntaliitosprosessissa hyvin keskeiseksi ja moniulotteiseksi ja heillä nähdään olevan hyvät mahdollisuudet myös yhteisen organisaatiokulttuurin työstämiseen ja muovaamiseen.

Seinäjoen organisaatiokulttuurin hallitsevuuden nähdään vaikuttaneen kahdella tapaa kuntaliitoksen aikana. Hallitsevuuden ansiosta kunnat pystyivät yhdistymistilanteessa edelleen toimimaan ja huolehtimaan tehtävistään. *Organisaatiokulttuurin hallinta*

*mahdollisti sen, että uuden kuntaorganisaation perustehtävän suorittaminen ei liitostilanteessa vaarantunut. Samalla saatiin aikaa muutosaaltojen leviämislle laajemmalle organisaatioon ja myös uuden poliittisen tasapainon löytymislle.*

Organisaatiokulttuurin hallitsevuus alkoi kuitenkin vaikuttaa myös toisella tavoin kuntien yhteisen taipaleen jatkuttua pidemmälle. Tutkimustulosten analyysi osoitti, että varsinaiset organisaatiokulttuurien väliset eroavaisuudet olivat alkaneet näkyä selvemmin vasta kuntien yhdistymisen jälkeen. Kuntien keskinäinen tuntemus oli oletettu paremmaksi, kuin se todellisuudessa oli. Vallitsevan Seinäjoen organisaatiokulttuurin toimintatapojen muutoksia olikin tehty uudessa kunnassa lähinnä yksittäisten muutossignaalien johdosta.

Organisaatiokulttuurin kahtiajakoinen luonne tuli esiin myös tutkimustapauksessa. Muutostilanteessa hallitseva organisaatiokulttuuri oli luonut uudelle kunnalle pysyvyyttä ja tunteen yhtenäisyydestä. *Samalla se oli kuitenkin vahvistanut omaa hallintaansa ja tehnyt yhteisten toimintatapojen kehittämisestä haasteellista.* Tätä puoltavat havainnot siitä, että pienehköt ristiriidat ja näkemyserot olivat saaneet vanhat kuntarajat ikään kuin piirtymään takaisin näkyviin esimerkiksi yhdistymissopimuksen tulkinnan yhteydessä. Ilman yhteiseksi miellettyä toiminta- ja ajattelumallia olivat kuntien entiset turvallisuuden tunteen tuoneet mallit alkaneet palautua. Koska näitä ei kuitenkaan ollut enää yhtä selkeästi löydettävissä niitä ylläpitäneiden ryhmien hajottua uuden kunnan eri osiin, nousi kuntien yhdistymissopimus tällaiseen asemaan. Ristiriitatilanteessa sitä tulkittiin kunkin kunnan lähtökohdista käsin, jolloin se sai kolme erilaista merkityssisältöä. Yhdistymissopimuksen merkitykseen ja tulkintaan vaikuttivat suuresti myös kuntien ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset.

Yhdistymissopimus hahmottuikin lopulta eräänlaisena vanhojen ja uuden organisaation välisen siirtymäkauden organisaatiokulttuurisena mallina. Siihen tukeuduttiin etenkin muutoksen vakiinnuttamis- eli jäädytysvaiheessa. Yhdistymissopimuksen kautta pystyttiin muiden kuntien taholta vaikuttamaan hallitsevan organisaatiokulttuurin hallintaan. Tämä tukee käsitystä siitä, että *kuntien yhdistymissopimuksessa määritellään samalla myös uuden kunnan organisaatiokulttuurinen viitekehys.* Sopimus laaditaan

kuitenkin herkässä kuntaliitoksen selvitysvaiheessa, jossa kuntaliitoksen toteutuminen on vielä epävarmaa, eivätkä kuntien organisaatiokulttuurit ole vielä käytännön tasolla kohdanneet. Kohtaaminen tapahtuu vasta kuntaliitoksen toteutusvaiheessa, jolloin kulttuurit aloittavat keskinäisen asemoitumisensa.

Tutkimus osoittaa, että kuntien organisaatiokulttuureiden sopeuttamiseen tulisi kiinnittää huomiota jo ennen kuntien yhdistymistä ja etenkin jatkaa aktiivista yhteisen organisaatiokulttuurin työstämistä pitkälle yhdistymisen jälkeiseen aikaan. Organisaatiokulttuurien sopeuttamista oli Seinäjoella tehty, mutta se oli tapahtunut kuntaliitoksen suunnitteluvaiheessa ja painottunut lähinnä näkyvien organisaatiokulttuuristen artefaktien ja symboleiden tasolle. Arvojen tasolle ulottuvaa organisaatiokulttuureiden työstämistä ei ollut tehty, jolloin esimerkiksi yhdistymissopimuksen tulkinnasta ja käsitteiden määrittelyistä ei ollut aivan yhteistä linjaa.

Tämä näkyi myös Seinäjoen kaupungin strategian ja kunnan organisaatiokulttuurin välisessä suhteessa. Niiden välillä oli havaittava yhteys, mutta strategiaa enemmän kunnan toimintaa ohjasi haastatteluhetkellä kuntien yhdistymissopimus. Sen merkitys korostui etenkin ristiriitatilanteissa johtuen nimenomaan organisaatiokulttuurin keskenäisyydestä.

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksen kantavana ajatuksena oli tulevaisuus. Kunnat tekivät strategisen päätöksen yhdistymisestä, jonka nähtiin jollakin tavoin hyödyttävän kaikkia liittyviä kuntia. Liitokseen vaikuttivat kuitenkin myös kuntien menneisyys ja nykyisyys ja kuntaidentiteetti aktivoituikin kuntaliitosselvittelyjen aikana vahvasti etenkin Nurmossa. Nurmon kunnan liitosta vastustava kanta ja varsinkin kansanäänestyksen tuloksen huomiotta jättäminen olivat tähän kuntaliitokseen vahvasti vaikuttaneita seikkoja. Vaikka asia oli Nurmon kunnan sisäinen, heijastuivat sen vaikutukset kuntaliitoksen toteutukseen.

Tälle kuntaliitokselle oli kuitenkin leimallista, että kun päätös kuntien yhdistymisestä oli tehty, toimittiin kaikissa liittyvissä kunnissa määrätietoisesti sen toteuttamiseksi. Tämä määrätietoisuus jatkui myös yhdistymisen jälkeen ja se välittyi muun muassa



haastatteluaineistoa kerätessä. Sen tulkitaan ilmentävän *kuntien organisaatiokulttuureita yhdistävää piirrettä, joka vaikutti merkittävästi liitoksen sujuvuuteen ja toteutukseen.*

Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitoksessa näyttivät yhdistyneen yhteisen historian, työssäkäyntialueen ja luontaisen alueen muodostavat kunnat. Yhdistyminen ei ollut muutoksena liian suuri, se oli ollut toteutettavissa ja hallittavissa. Muutos ei organisaatiokulttuurin osalta kuitenkaan ollut vielä valmis. Se vaatii syntyäkseen ryhmän, joka ei ollut vielä tarpeeksi yhtenäinen yhteisten kokemusten puutteesta ja organisaation suuresta koosta johtuen. Kuntien yhdistymisen ja muista tekijöistä johtuvien muutosten vaikutusten erottaminen osoittautui tässäkin liitoksessa haasteelliseksi.

Tutkimus osoittaa, että kuntaliitos on organisaatioiden yhdistymisenä oma, ainutkertainen tapahtumansa, joka vaatii onnistuakseen suotuisan ajankohdan lisäksi usean, sekä kunnan sisäisten että kuntien toimintaympäristöstä kumpuavien tekijöiden samanaikaista onnistumista. *Kuntaliitoksen tapauskohtaisuudesta johtuen voivat kuntien olemassa olevat organisaatiokulttuurit toimia sekä liitosten onnistumisia rajoittavina että mahdollistavina tekijöinä.*

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kuntien yhdistyminen muutoksena edellyttää myös organisaatiokulttuurin muutosta eli kuntien totutuista omista malleista ja tavoista poisoppimista. Mikäli kuntaliitoksessa pystytään ohittamaan kuntien organisaatiokulttuureiden eroavaisuudet ja keskittymään enemmän samankaltaisuuksien pohjalta löytyviin yhteisiin vahvuuksiin, ovat edellytykset yhteisen kunnan toiminnalle ja organisaatiokulttuurin kehittymiselle hyvät. Tällöin ei edellytetä organisaatiokulttuureiden yhtenäisyyttä vaan pikemminkin valmiutta muiden kuntien organisaatiokulttuureiden ymmärtämiselle. Tämän tutkimuksen perusteella nähdään, että *organisaatiokulttuurit eivät kuntaliitoksessa varsinaisesti yhdisty vaan ne kohtaavat ja asemoituvat toisiinsa eri tavoin.*

Ihannetilanteessa yhteisen organisaatiokulttuurin työstäminen aloitettaisiin jo kuntaliitoksen selvitysvaiheessa siten, että myös uuden kunnan arvopohja määriteltäisiin.

Tällöin yhdistymissopimuksen myötä määriteltävä yhteisen kunnan organisaatiokulttuurinen viitekehys olisi vankempi. Tämä antaisi myös kuntien yhdistymisen käytäntöä johtaville virkamiehille hyvät lähtökohdat jatkaa yhteisen organisaatiokulttuurin työstämistä. Kuntaliitoksessa on lopulta kysymys luopumisesta ja tähän liittyvästä muutosprosessista. Tällöin kuntaliitos koskettaa kunnan henkilöstöä, kuntalaisia ja kuntaorganisaatiota usealla tavalla ja tasolla.

## 6.2. Jatkotutkimuksen mahdollisuuksia

Organisaatiokulttuurinäkökulmasta huolimatta voidaan tämän tutkimuksen tuloksia soveltaa yleisemmin. Tutkimus on kuntarakennetutkimus, joka antaa tietoa siitä, millaisia seurauksia tehdyllä kuntaliitoksella on kunnan tavoitteille ollut. Se on myös liitosprosessien vaiheita ja liitoksen kokonaisuuden hallintaa tarkasteleva tutkimus ja auttaa myös hahmottamaan laajemmin kuntarakennemuutosten haasteita ja mahdollisuuksia. Tutkimus vetää yhteen organisaatiokulttuuriin ja sen muovautumiseen liittyvät keskeiset tekijät ja antaa näkyvyyttä tälle muutosprosessissa vaikuttavalle ilmiölle.

Tutkimuksen aihe avaa myös runsaasti jatkotutkimusmahdollisuuksia. Organisaatiokulttuurin näkökulmasta olisi kiinnostavaa kartoittaa tämän tutkimuskunnan muiden henkilöstöryhmien ja kunnan keskijohdon näkemyksiä tai peilata kunnan luottamushenkilöiden käsityksiä viranhaltijoiden kuntaliitoksesta esittämiin näkemyksiin. Muutaman vuoden kuluttua toteutettava seurantatutkimus antaisi enemmän perspektiiviä yhteisen organisaatiokulttuurin kehittymisestä ja kuntaliitoksella saavutetuista tavoitteista. Seinäjoen aktiivinen toiminta uusien kuntaliitoksien puolesta pitää osaltaan yllä tutkimuksellista mielenkiintoa ja mahdollisuuksia.

Uusien kuntaliitosten mahdollisuus herätti myös jatkokysymyksiä. Kuntaliitoksen jälkeen kuntaorganisaation koko kasvoi merkittävästi ja samalla esimerkiksi hallintaa vaativien tahojen määrä lisääntyi muun muassa erilaisten intressiryhmien, yhä laajempien verkostojen ja myös kunnan sisäisten ryhmien muodossa. Montako kuntaliitosta kunta voi lopulta tehdä ja miten kuntakokonaisuutta ja sen kasvua tämän jälkeen hallitaan?

Käynnissä oleva kunnallishallinnon voimakas murrosvaihe ja kuntien toimintaympäristön nopea muutostahti heijastuivat myös tämän tutkimuksen tekoon. Kuntatutkijan näkökulmasta vallitseva tilanne on äärimmäisen mielenkiintoinen, mutta kuntien kannalta erittäin haastava. Suomen kuntien määrästä, tehtävistä ja rakenteesta päätettäessä tulisi Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron tapaan pystyä katsomaan riittävän kauas tulevaisuuteen ja tekemään rohkeita päätöksiä. Kuntien ja alueiden erilaisuudesta johtuen se voi merkitä kuntaliitoksia, itsenäisyyttä, kuntien välistä yhteistyötä tai jotain aivan uutta vaihtoehtoa. Tämän kehityksen osana vaikuttavat joka tapauksessa myös hitaaseen tahtiinsa muovautuvat kuntien organisaatiokulttuurit.

## LÄHDELUETTELO

- Aaltio-Marjosola, Iiris (1992). Organisaatiot kulttuurin tuottajina ja tuotteina. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja D168. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulun kuvalaitos.
- Airaksinen, Jenni (2012). Kuntaudistamisen sietämätön vaikeus. Ura 4, 23–25.
- Ala-Könni, Erkki (1974). Nurmon herännäisveisuu. Teoksessa: Nurmon kirja, 191–225. Toim. Vuokko Kivisaari. Tampereen yliopiston kansanperinteen laitoksen julkaisu 2.
- Alanen, Aulis J. (1970). Seinäjoen historia I: Vuoteen 1931 eli kunnan jakautumiseen kauppalaksi ja maalaiskunnaksi. Seinäjoki: Seinäjoen kirjapaino.
- Alasuutari, Pertti (2001). Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Allaire, Yvan & Mihaela E. Firsirotu (1984). Theories of Organizational Culture. *Organization Studies* 5: 3, 193–226.
- Allardt, Erik (1985). Sosiologia I. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Alvesson, Mats & Per Olof Berg (1988). Företagskultur och organisationssymbolism: Utveckling, teoretiska perspektiv och aktuell debatt. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats (2002). Cultural Change and Conclusions. In: *Organizational Culture: Volume I*, 415–444. Eds. Sierk Ybema, Dvora Yanow & Ida Sabelis (2011). United Kingdom: MPG Books Group.
- Alvesson, Mats (2009). Företagskultur och organisationsidentitet - stödjande normsystem eller hjärntvätt? På: *Organisationer, ledning och processer*, 179–207. Red. Alvesson, Mats & Stefan Sveningsson. Lund: Studentlitteratur Ab.

- Appelbaum, Steven H., Joy Gandell, Harry Yortis, Shay Proper & Francois Jobin (2000). Anatomy of a Merger: Behavior of Organizational Factors and Processes Throughout the Pre-During-Post-stages (part 1). *Management Decision* 38: 9, 649–661.
- Aronen, Kauko, Arja Ketonen & Elina Laamanen (2009). Uusi kunta – uusi tapa johtaa? Kuntaliitosten polkuriippuvuudet ja niiden johtaminen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3, 256–275.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckman (1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Helsinki: Kirjapaino-Oy Like.
- Björkman, Ingmar, Janne Tienari & Eero Vaara (2003). Trapped in the Past of Making Use of Experience: On Learning in Post-Merger Integration. In: *Merging Across Borders: People, Cultures and Politics*, 203–228. Anne-Marie Soderberg & Eero Vaara Eds. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Boyne, George A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39:1, 97–122.
- Buono, Anthony F. & James L. Bowditch (1989). *The Human Side of Mergers and Acquisitions: Managing Collisions Between People, Cultures, and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Burke, W. Warner (2011). *Organization Change. Theory and Practice*. 3<sup>rd</sup> Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Burrell, Gibson & Gareth Morgan (1987). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. 5<sup>th</sup> Edition. Guilford and King's Lynn: Biddles Ltd.

- Cartwright, Sue & Cary L. Cooper (1992). *Mergers and Acquisitions: The Human Factor*. Worcester: Billing & Sons Ltd.
- Cartwright, Sue & Cary L. Cooper (2002). *HR Know-How in Mergers and Acquisitions*. 2<sup>nd</sup> Edition. Trowbridge: the Cromwell Press.
- Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1992). *Exploring Complex Organizations: A Cultural Perspective*. Newbury Park (California): Sage Publications.
- Dawson, Patrick (2003). *Understanding Organizational Change: The Contemporary Experience of People at Work*. Trowbridge, Wiltshire: The Cromwell Press Ltd.
- Deal, Terence E. & Allan A. Kennedy (1983). *Yrityskulttuurit: Yrityksen käyttäytyminen ja sen rituaalit*. Mikkeli: Länsi-Savo Oy.
- DePamphilis, Donald (2011). *Merger and Acquisitions Basics: All You Need To Know*. Burlington: Academic Press.
- EK selvitti kuntien yritysilmastoa (2012). Saatavissa 21.9.2012: [http://www.ek.fi/ek/fi/ajankohtaista/ek\\_selvitti\\_kuntien\\_yritysilmastoa-9728](http://www.ek.fi/ek/fi/ajankohtaista/ek_selvitti_kuntien_yritysilmastoa-9728).
- Elias, Norbert (1978). *The History of Manners*. New York: Pantheon Books.
- Elinvoima ja osallisuus (2010). *Seinäjoen kaupungin elinvoima ja osallisuus-ohjelma*. Saatavissa: 11.1.2012: Saatavissa 11.1.2012: <http://www.seinajoki.fi/hallinto/julkaisut.html/30092.pdf>.
- Eskola Jari & Juha Suoranta (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Etzioni, Amitai (1968). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Fornäs, Johan (1998). *Kulttuuriteoria: Myöhäismodernin ulottuvuuksia*. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Geertz, Clifford (1973). *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. 2000 Edition. New York: Basic Books.
- Halla, Tarja (2012). Vuoden kyläksi valittiin Kitinoja Seinäjoelta. Maaseudun Tulevaisuus 5.9.2012.
- Hallitusohjelma (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa 1.12.2013: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>.
- Handy, Charles B. (1985). *Understanding Organizations*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Harisalo, Risto (2009). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Harisalo, Risto, Pasi-Heikki Rannisto & Jari Stenvall (2012). *Institutionaalinen luottamus: Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 236.
- Hatch, Mary Jo (2006). *Organisationsteori. Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Poland: Pozkal.
- Hatch, Mary Jo & Majken Schultz (2004). *The Dynamics of Organizational Identity*. In: *Organizational Identity: A Reader*, 377–406. Eds. Mary Jo Hatch & Majken Schultz. Norfolk: Biddles Ltd.

Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000). Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät? Suomen Kuntaliitto. Acta nro 123.

Haveri, Arto (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa: Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi, 132–145. Toim. Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki. Acta Wasaensia 238. Julkisjohtaminen 16.

Haveri, Arto, Elina Laamanen & Kaija Majoinen (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 155.

Haveri, Arto j& Pentti Rönkko (2003). Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen. Teoksessa: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, 56–64. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen Tam-pere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print.

Haveri, Arto, Kaija Majoinen & Anni Jäntti (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa: Haastava kuntajohtaminen, 26–42. Toim. Arto Haveri, Kaija Majoinen, Anni Jäntti. Helsinki: Edita Prima.

Haveri, Arto, Jenni Airaksinen ja Henna Paananen (2013). Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina - tarinoita kuntajohtamisesta. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 250.

Henelius, Ralf (1990). Förstå och bättre veta. Malmö: Beyronds Tryck AB.

Hiironniemi, Silja (2013). Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Raportti 2/2013. Saatavissa 21.1.2013: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20130117Kuntie/Kuntien\\_tehtaevien\\_kartoitus\\_finaali\\_NETTI.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf).



- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2004). Tutki ja kirjoita. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Hofstede, Geert (1993). Kulttuurit ja organisaatiot - mielen ohjelmointi. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Honko, Lauri & Juha Pentikäinen (1970). Kulttuuriantropologia. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Hyyryläinen, Esa & Kari Kuoppala (1993). Organisatorisen muutoksen logiikka julkisella sektorilla. Sosiologia 1, 16–25.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisenterveydenhuollon kahdessa professionissa. Acta Wasaensia No 222. Julkisjohtaminen 14.
- Ilmajoen kunnanvaltuusto (2012). Osakuntaliitosesitys koskien Munakan kunnanosan liittämistä Seinäjokeen/Ilmajoen kunnan lausunto Munakan osakuntaliitos-hankkeesta. § 55. 29.10.2012. Saatavissa 1.11.2012: [http://www.ilmajoki.fi/files/Esityslistat\\_ja\\_poytakirjat/KV\\_29.10.2012.pdf](http://www.ilmajoki.fi/files/Esityslistat_ja_poytakirjat/KV_29.10.2012.pdf).
- Jalasjärven kunnanvaltuusto (2014). Kuntajakoselvitys Jalasjärven kunnan ja Kurikan kaupungin välillä. Jalasjärven kunnanvaltuusto 28.4.2014, § 33. Saatavissa 14.5.2014: <http://jalasjarvi.ktweb.fi/>.
- Juppo, Virpi (2011). Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta. Acta Wasaensia 235. Julkisjohtaminen 15.
- Jussila, Jenna & Saija Uutela (2009). Kuntaliitoksen tuomien muutosten vaikutus työn kuormittavuuteen: Case Seinäjoen kaupunki. Seinäjoen ammattikorkeakoulu. Julkaisematon opinnäytetyö. Saatavissa 15.12.2011: [http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/5517/Jussila\\_Jenna.pdf?sequence=1](http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/5517/Jussila_Jenna.pdf?sequence=1).

- Juuti, Pauli (2006). Organisaatiokäyttäytyminen. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Kaivonen, Katja (2011). Henkilöstön osallistumismahdollisuudet kuntaliitoksen johtamisen haasteena: tarkastelussa Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntaliitos. Vaasan yliopisto. Julkaisematon pro gradu –tutkielma. Vaasan tiedekirjasto Tritonia.
- Kakkuri-Knuuttila, Maija-Liisa & Kaisa Heinlahti (2006). Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia. Tampere: Tammer-Paino.
- Kaksi suurta kuntaliitosaaltoa (2014). Saatavissa 26.1.2014: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/aiemmatkuntaliitokset/Sivut/default.aspx>.
- Kangas, Jussi (2005) toim. Varrella virran. Ylistarolainen kyläkirja 2005. Kyrönmaan Opisto – Kylänpään historiapiiri. Vaasa: Ykkös-Offset Oy.
- Karttunen, M. O. (1964). Kyrönmaan vaiheita. Isonkyrön, Vähäkyrön ja Ylistaron kotiseutukuvaus. Seinäjoki: Ilkka Oy Kirjapaino.
- Karvonen, Erkki (1999). Elämää mielikuvayhteiskunnassa: Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa. Tampere: Tammer-Paino.
- Kauppi, Ulla (2001). Organisaatiokulttuurin ilmeneminen sosiaalialan organisaatioissa. Vaasan yliopisto. Tutkimuksia 238. Hallintotiede 27.
- Kaupunkien ja kuntien lukumäärä (2013). Saatavissa 7.1.2013: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>.
- Kettunen, Pekka & Eero Vaara (2009). Miten yrityskauppatutkimuksen tuloksia voi hyödyntää kuntaliitostutkimuksessa? Hallinnon tutkimus 28: 1, 3–14.
- Kinnunen, Juha (1990). Terveyskeskuksen organisaatiokulttuuri. Kuopion yliopisto. Alkuperäistutkimukset 4/1990. Yhteiskuntatieteet.

- Kolehmainen, Ari (2011). Miten uudistaa kuntahallintoa – Uusi Kunta 2017. Teoksessa: Kunnan itsehallinnon peruskivet, 113–125. Toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Suomen kuntaliitto. Acta nro 224.
- Koski, Arto (2004). Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2004. Saatavissa 10.2.2012: [www.intermin.fi/julkaisut](http://www.intermin.fi/julkaisut).
- Koski, Arto (2008). Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 203.
- Koski, Arto, Kyösti Anni & Jaana Halonen (2013). Kuntaliitokset suurennuslasin alla. Havaintoja ja päätelmiä 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Suomen Kunta-liitto.
- Koskiahho, Briitta (1990). Ohi, läpi ja reunojen yli: Tutkimuksenteon peruskysymyksiä. Helsinki: Painokaari Oy.
- Koskinen Ilpo, Pertti Alasuutari & Tuomo Peltonen (2005). Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kotter, John P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. Harvard Business Review 3-4, 59–67.
- Kroeber A. L. & Clyde Kluckhohn (1952). Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions. Harvard University, Vol. XLVII-NO. 1. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Printing Office.
- Kuntajaot ja asukasluvut (2014). Saatavissa 15.5.2014: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/Sivut/default.aspx>.
- Kuntarakenneselvitys (2013). Saatavissa 14.5.2014: <http://www.seinajoki.fi/seinajoenkaupunki/kuntarakenneselvitys2013.html>.

Kuntien asukasluvut suuruusjärjestyksessä (2008). Saatavissa 1.10.2013: <http://vrk.fi/default.aspx?docid=865&site=3&id=0>.

Kuntien asukasluvut suuruusjärjestyksessä (2013). Saatavissa 14.1.2014: <http://vrk.fi/default.aspx?docid=7768&site=3&id=0>.

Kuotola, Yrjö (2009). Kunnan raja. Acta Universitatis Tamperensis 1453.

Kurikan kaupunginvaltuusto (2014). Kurikka-Jalasjärvi kuntajakoselvitys. Kurikan kaupunginvaltuusto 28.4.2014, § 25. Saatavissa: 14.5.2014: <http://kurikka.fi/ktweb/>.

Kurikka-Jalasjärvi yhdistymisselvitys (2014). Saatavissa 1.6.2014: [http://www.jalasjarvi.fi/site?node\\_id=1931](http://www.jalasjarvi.fi/site?node_id=1931).

Kyösti, Anni & Jenni Airaksinen (2014). Kun rajat eivät kadonneetkaan. Kuntaidentiteetin merkitys kuntaliitoprosesseissa. Tutkimus neljän kuntaliitoksen vaikutuksesta kuntaidentiteettikokemuksiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2: 177-195.

Kärkkäinen, Merja (2005). Organisaatiokulttuurien yhdistyminen kuntaliitoksessa. Tapaustutkimus Haminan kaupungin ja Vehkalahden kunnan kuntaliitoksesta. Julkaisematon pro gradu-tutkimus. Tampereen yliopisto.

Laamanen, Elina & Inga Nyholm (2009): Muutoksen strategisen johtamisen haasteet kuntaliitoksissa ja kuntien yhteistyössä. Teoksessa: Haastava kuntajohtaminen, 100–117. Toim. Arto Haveri, Kaija Majoinen, Anni Jäntti. Helsinki: Edita Prima.

Laamanen, Elina toim. (2008). Kuntien yhdistymisen opas: Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Latta, Gail. F. (2009). A Process Model of Organisational Change in Cultural Context (OC3 Model). The Impact of Organizational Culture on Leading Change. *Journal of Leadership & Organizational Studies* 16: 1, 19–37.
- Leinamo, Kari (2004). Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Julkaisu No 111.
- Leinamo, Kari (2010). Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001-2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki-kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Julkaisu No 131.
- Lewin, Kurt (1951). *Field Theory in Social Science. Selected Theoretical Papers*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Lundberg, Graig C. (1985). On the Feasibility of Cultural Intervention in Organizations. In: *Organizational Culture*, 169–185. Eds. Peter J. Frost, Larry F. Moore, Meryl Reis Louis, Graig C. Lundberg, & Joanne Martin. 4<sup>th</sup> Edition. Beverly Hills: SAGE Publications, Inc.
- Luoma, Kalevi & Antti Moisio (2005). Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. VATT-muistioita 69. Saatavissa 14.6.2014: [http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication\\_6093\\_id/598](http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/598).
- Luukko, Armas (1983). *Nurmon historia I. Historiallisen asutuksen alusta kunnallishallinnon perustamiseen*. Vaasa: Vaasa Oy.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuuseriaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittämisestä valtion keskuhallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia 113. Hallintotiede 7.

- Lämsä, Anna-Maija & Taru Hautala (2008). Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Majoinen, Kaija (2002). Kuntaliitokset ja kuntien seudullinen yhteistyö – tutkimuksellisia näkökulmia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4: 406–412.
- Majoinen, Kaija (2009). Paras ja muutosjohtaminen luottamushenkilöiden näkökulmasta. Teoksessa: Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin, 108–123. Toim. Tuija Rajala, Lotta-Maria Sinervo ja Jarmo Vakkuri. Tampereen yliopisto. Tampere: Kopio Niini.
- Majoinen, Kaija (2010). Kehittäjäkunta – Onko meillä tilaa kuntien kehitystyölle? Julkaisematon seminaariluentomateriaali. Kunnallistieteellisen yhdistyksen Kuntatutkijan seminaari 26.5.2010.
- Manka, Marja-Liisa (1999). Toptiimi: kohti tuottavaa, oppivaa ja positiivista työyhteisöä sekä henkilökohtaista hyvinvointia. Acta Universitatis Tamperensis 668. Kasvatustiede.
- Mannermaa, Mika (2008). Jokuveli. Elämä ja vaikuttaminen ubiikkiyhteiskunnassa. Juva: WS Bookwell Oy.
- Marjosola Iris (1989): Kulttuurin muuttuminen yritysorganisaatiossa. Helsingin kauppakorkeakoulu. Työpapereita F-209.
- Martin, Joanne (1985). Can Organizational Culture be Managed? In: Organizational Culture, 95–98. Eds. Peter J. Frost, Larry F. Moore, Meryl Reis Louis, Graig C. Lundberg, & Joanne Martin. 4<sup>th</sup> Edition. Beverly Hills: SAGE Publications, Inc.
- Martin, Joanne (1992). Cultures in Organizations: Three Perspectives. Oxford: Oxford University Press.

- Martin, Joanne (2002). Organizational Culture: Pieces of the Puzzle. In: Classics of Organization Theory, 393–414. Eds. Jay M. Shafritz, Steven J. Ott & Yong Suk Jang (2005). Belmont, California: Thomson/Wadsworth.
- McNabb, David E. (2008). Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Meklin, Pentti & Seppo Paatelainen (2006). Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron voimavarojen kokoamista ja yhdistämistä koskeva selvitys: Selvitysmiesten ehdotus perusteluineen.
- Meklin, Pentti & Marianne Pekola-Sjöblom (2012). Parasta Artun mitalla II. Arviointia kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa ARTTU-ohjelman tutkimusten havaintojen pohjalta. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Suomen kuntaliitto. ACTA 242.
- Metsämuuronen, Jari (2006). Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mills, Jean Helms, Kelly Due & Albert J. Mills (2009). Understanding Organizational Change. Oxon: Routledge.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel (1998). Strategy Safari: The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management. Great Britain: CPI Bath.
- Mäkinen, Pirjo (1992). Kuntarakenneselvitys: Esiselvitys kuntajaotuksen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä jatkotutkimuksen alustava tutkimusohjelma. Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

- Mäntysalo Raine, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Suomen kuntaliitto. Acta nro 217.
- Niemi-Iilahti, Anita (2007). Paikallishallinto kansainvälisen vertailun kohteena. Teoksessa: Hallintovertailun metodologia, 90–104. Toim. Ari Salminen. Vaasan yliopisto. Tutkimuksia 234. Hallintotiede 26.
- Niiranen Vuokko, Minna Joensuu & Mika Martikainen (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kunnallisanalyyttisen tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 74. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Nikkilä, Juhani (1986). Organisaatiokulttuurin omaksuminen ja hallinta. Työhön ja organisaatioon sosiaalistumisen mekanismeista ja merkityksestä erityisesti julkisessa hallinnossa. Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B nro 42.
- Nurmi, Timo, Ilkka Rekiaro, Päivi Rekiaro & Timo Sorjanen (2002): Gummeruksen suuri sivistyssanakirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Nyholm, Inga (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana: Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 199.
- Orenius, Heli (2009). Kuntafuusio - poliittisen ja ammatillisen johtajuuden kypsyyskoe. Teoksessa: Haastava kuntajohtaminen, 118–119. Toim. Arto Haveri, Kaija Mäkinen & Anni Jäntti. Helsinki: Edita Prima.
- Osborne, Stephen P. & Kerry Brown (2005). Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. London: Routledge.
- Ouchi, William G. (1981). Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge. Massachusetts, Menlo Park: Addison-Wesley Publishing Company.



- Paalumäki, Anni (2004). Keltaisella johdetut. Artefaktit, johtaminen ja organisaation kulttuurinen identiteetti. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja/Series A-5:2004.
- Paasi, Anssi (1986). The Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity. *Fennia* 164: 1, 105–146.
- Paras-hanke (2012). Saatavissa 28.2.2012: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/Sivut/default.aspx>.
- Peltonen, Tuomo (2010). Organisaatioteoria. Klassisesta jälkimoderniin. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Peters, Thomas J. & Robert H. Waterman Jr. (1983). Menestyksen profiileja. Hyvinhoidettuja yrityksiä ja mitä niistä opimme. Rastor-Julkaisut, Profiili-sarja 2. Imatra: Oy Ylä-Vuoksi.
- Peters. B. Guy (2001). *The Future of Governing*. 2<sup>nd</sup> Edition. Lawrence; Kansas: University Press of Kansas.
- Pettigrew, Andrew M. (1979). On Studying Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly*, Vol 24: 570–581.
- Pitkänen, Jaakko (2006). Jännitteet kulttuurien törmätessä, yrityskulttuurin vaikutus muutosprosessissa. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 562. Saatavissa 10.1.2012: <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6751-5.pdf>.
- Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pro Nurmo (2012). Saatavissa 14.12.2012: <http://fi.wikipedia.org/wiki/ProNurmo>.

- Puustinen, Sari (1998). Kuohuttava kuntaliitos. Suomen Kuntaliiton. Acta nro 89.
- Rinne-Koski, Katja, Antti Saartenoja, Manu Rantanen & Sami Tantarimäki (2012). Kuntaliitos ja maaseutualueiden asukasosallistuminen Kouvolan, Salon ja Seinäjoen kaupungeissa. Helsingin yliopisto. Ruralia-Instituutti. Raportteja 79. Saatavissa 17.2.2012: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Raportteja79.pdf>.
- Saaranen-Kauppinen Anita & Anna Puusniekka (2006). KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavissa 31.8.2013: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.
- Salminen, Ari (2004). Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Edita Prima.
- Salminen, Ari (2011). Julkisen toiminnan johtaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Sandberg, Siv & Krister Ståhlberg (1997). Kuntalaisten kunta ja valtio. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Polemia nro 25.
- Sandberg, Siv (2006). Kipupisteet ja pohjoismaiset mallit. Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, 178–186. Toim. Helinä Hirvikorpi. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Schall, Maryan S. (1983). A Communication-Rules Approach to Organizational Culture. *Administrative Science Quarterly*, Vol 4, 28: 557–581.
- Schein, Edgar H. (1969). Organisaatiopsykologia. Jyväskylä: K. J. Gummerus Osakeyhtiön kirjapaino.
- Schein, Edgar H. (1987). Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Ekonomia-sarja. Espoo: Amer-yhtymä Oy Weilin+Göösin kirjapaino.

- Schein, Edgar H. (2001). Yrityskulttuuri - selviytymisopas. Tietoa ja luuloja kulttuuri-muutoksesta. Tampere: Esa Print Oy.
- Schneider, Benjamin (2000). Commentary: The Psychological Life of Organizations. In: Handbook of Organizational Culture & Climate, xvii-xxi. Eds. Neal M. Ashkanasy, Celeste P. M. Wilderom & Mark F. Peterson. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Scott, Richard W. (1987). Organizations. Rational, Natural and Open Systems. New Jersey: Prentice-Hall.
- Seinäjoen kaupungin henkilöstötilinpäätös 2012. Saatavissa 1.10.2013: <http://www2.seinajoki.fi/hallinto/.julkaisut.html/46924.pdf>.
- Seinäjoen kaupungin strategia 2009–2012 (2009). Saatavissa 11.1.2012: <http://www.seinajoki.fi/hallinto/.julkaisut.html/30092.pdf>.
- Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan yhdistymissopimus uuden kunnan perustamiseksi (2007).
- Seinäjoen kaupunginvaltuusto (2007). Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan yhdistymissopimuksen noudattaminen. Seinäjoen kaupunginvaltuusto 21.5.2005, § 41.
- Seinäjoen kaupunginvaltuusto (2012). Seinäjoen kaupungin lausunto Hiipakan, Järven, Kuusiston ja Ourulan esityksestä Munakan alueen siirtämisestä Seinäjoen kaupunkiin. Seinäjoen kaupunginvaltuusto 24.9.2012, § 113. Saatavissa 30.9.2012: <http://listat.seinajoki.fi/>.
- Seinäjoen kaupunginvaltuusto (2014). Esitys Jalasjärven kunnan ja Seinäjoen kaupungin yhdistämiseksi. Seinäjoen kaupunginvaltuusto 28.4.2014, § 39. Saatavissa 14.5.2014: <http://listat.seinajoki.fi/>.

Seinäjoki (2008). Seinäjoen kaupunkilehti 1:2008. Saatavissa 10.1.2012: <http://www.seinajoki.fi/viestinta/tiedotuslehti.html/23133.pdf>.

Selvityspöytäkirjojen tarkastelu maakunnittain. Saatavissa 14.6.2014: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20130902Kuntar/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130902Kuntar/name.jsp).

Silén, Timo (1995). Kahden yrityksen kulttuurimuutosprosessin ja TQM-järjestelmän soveltamisen tarkastelu. Helsinki: Yliopistopaino.

Simon, Herbert A. (1979). Päätöksenteko ja hallinto. Espoo: Amer-yhtymä Oy Weilin+Göös kirjapaino.

Smircich, Linda (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28: 339–358.

Soikkanen, Hannu (1966). Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Sote-uudistus. Saatavissa 26.6.2014: [http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakenneuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus).

Stenvall, Jari & Petri Virtanen (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Stenvall, Jari, Kaija Majoinen, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala & Antti Selin (2007). ”Mees romppeines siihen”: Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 191.

Stenvall, Jari, Antti Syväjärvi ja Hanna Vakkala (2008). ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Suomen Kuntaliitto. Acta nro 204.

- Suomen Kuntaliitto (2014). Kuntauudistuksen sisältö ja etenemisen aikataulu. Saatavissa 14.6.2014: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/ajankoh-taistilanne/Sivut/default.aspx>.
- Suomen pinta-ala kunnittain (2008). Saatavissa 1.10.2013: [http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/pinta\\_alat\\_kunnittain\\_01012008.pdf](http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/pinta_alat_kunnittain_01012008.pdf).
- Söderlund Christina (2011). Organisaatiokulttuurien yhdistäminen kymmenen kunnan liitoksessa. Case Salon kaupunki. Julkaisematon pro gradu-tutkimus. Tampereen yliopisto.
- Taavitsainen, Hannu (2007). Jyväskylät aikovat yhdistyä vuoden 2009 alusta. Kuntalehti 14: 6-8.
- Talousarvio 2013. Taloussuunnitelma 2014-2016. Seinäjoen kaupunki. Taloushallinto. Saatavissa 7.1.2013: <https://www.seinajoki.fi/hallinto/.julkaisut.html/45267.pdf>.
- Taloustutkimus (2012). Kaarinan kaupungilla paras imago yritysten keskuudessa. Uutiskirje 7/2012. Saatavissa 1.12.2012: <http://www.taloustutkimus.fi/ajan-kohtaista/uutiskirje/uutiskirje-7-2012/kaarinan-kaupungilla-paras-imago/>.
- Talvitie, V. J. (1974). Kunnallishallinto. Teoksessa: Nurmon kirja, 5–44. Toim. Vuokko Kivisaari. Tampereen yliopiston kansanperinteen laitoksen julkaisu 2.
- Taskinen, Helena (2005). Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 126.
- Temmes, Markku (1994). Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Tervo, Monna (2012). Seinäjoki pitää kiinni työntekijöistään. Kuntalehti 4, 20–24.

- Tietoa taskuun Seinäjoki (2013). Saatavissa 1.11.2013: [http://www.seinajoki.fi/material/attachments/seinajokifi/seinajoenkaupunki/tietoaseinajoesta/6ItBuF7B0/Sjk\\_Tietoa\\_taskuun\\_2013\\_FI\\_WWW.pdf](http://www.seinajoki.fi/material/attachments/seinajokifi/seinajoenkaupunki/tietoaseinajoesta/6ItBuF7B0/Sjk_Tietoa_taskuun_2013_FI_WWW.pdf).
- Tiihonen, Seppo & Heikki Ylikangas (1992). Virka. Valta. Kulttuuri: Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Trice, Harrison M. & Janice M. Beyer (1993). Changing Organizational Cultures. Teoksessa: Classics of Organization Theory, 383–392. Eds. Jay M. Shafritz, Steven J. Ott & Yong Suk Jang (2005). Belmont, California: Thomson/Wadsworth.
- Tuomaala, Väinö (1974). Nurmosta vuosina 1881-1933 Amerikkaan muuttaneet. Teoksessa: Nurmon kirja, 133–179. Toim. Vuokko Kivisaari. Tampereen yliopiston kansanperinteen laitoksen julkaisu 2.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2003). Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Työryhmäraportti. Hallinto ja talous selvitysryhmä. (2006). Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron voimavarojen kokoamista ja yhdistymistä koskeva selvitys.
- Vaara, Eero & Janne Tienari (2003). The “Balance of Power” Principle: Nationality, Politics and the Distribution of Organizational Positions. Teoksessa: Merging Across Borders: People, Cultures and Politics, 87–110. Anne-Marie Soderberg & Eero Vaara Eds. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Vaara, Eero (1999). Towards a rediscovery of organizational politics: Essays on organizational integration following mergers and acquisitions. Helsinki School of Economics and Business Administration.
- Valpola, Anneli (2004). Organisaatiot yhteen. Muutosjohtamisen käytännön keinot. Juva: WS Bookwell Oy.

Valtee, Pasi (2002). Uhkista mahdollisuuksiksi: Organisaatiomuutoksen toteuttaminen työyhteisön haasteena. Helsinki: Yliopistopaino.

Valtioneuvosto (2012). Valtioneuvosto päätti viidestä kuntien yhdistymisestä. Saatavissa 11.4.2014: <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=360480>.

Valtiovarainministeriö 2012a. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne: Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa I. Selvitysosa. Kunnat. Saatavissa 10.2.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20120206Elinvo/001\\_Kuntaudistusraportti\\_suomi\\_osa1\\_finalNETTI.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/001_Kuntaudistusraportti_suomi_osa1_finalNETTI.pdf)

Valtiovarainministeriö 2012b. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne: Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa II. Alueellinen tarkastelu. Kunnat. Saatavissa 10.2.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20120206Elinvo/002\\_Osa\\_II\\_Alueellinen\\_tarkastelu\\_NETTI.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/002_Osa_II_Alueellinen_tarkastelu_NETTI.pdf).

Valtiovarainministeriö (2014a). Valtionosuusuudistuksen sisällöstä sovittu. Saatavissa 16.4.2014: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20140410Valtio44582/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140410Valtio44582/name.jsp).

Valtiovarainministeriö (2014b). Kuntalaki uudistuu – kuntalainen, kuntajohtaminen ja kuntatalouden tasapaino lain keskiössä. Saatavissa 14.6.2014: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20140508Kuntal/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140508Kuntal/name.jsp).

Valtiovarainministeriö (2014c). Sote-linjaukset eivät poistaneet selvitysvelvollisuutta. Saatavissa 14.4.2014: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20140328Soteli/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140328Soteli/name.jsp).

Valtiovarainministeriö (2014d). Valtioneuvoston toimivallan laajentamista kunta-liitoksissa ei viedä eteenpäin. Saatavissa 15.4.2014: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20140411Valtio/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140411Valtio/name.jsp)

- Valtiovarainministeriö (2014e). Valtioneuvosto päätti kolmen kriisikunnan yhdistymisistä. Saatavissa 14.6.2014: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20140612Valtio/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140612Valtio/name.jsp).
- Valtiovarainministeriö (2014f). Seinäjoen seudun kuntajakoselvittäjiksi Raimo Harjunen ja Jouko Luukkonen. Saatavissa 15.6.2014: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20140612Seinaej/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140612Seinaej/name.jsp).
- Van Maanen, John & Stephen R. Barley (1985). Cultural Organization: Fragments of a Theory. Teoksessa: Organizational Culture, 31–53. Eds. Peter J. Frost, Larry F. Moore, Meryl Reis Louis, Craig C. Lundberg & Joanne Martin. 4<sup>th</sup> Edition. Beverly Hills: SAGE Publications, Inc.
- Vartola, Juha (2004). Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Wilkins, Alan L. & William G. Ouchi (1983). Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture and Organizational Performance. Administrative Science Quarterly, 28: 468-481.
- Vilkuna, Leena & Pentti Siitonen (1989). Seinäjoki-Nurmo yhteistyötutkimus. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 38/1989.
- Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2010). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Yin, Robert (2003). Case Study Research: Design and Methods. 3th Edition. Thousand Oaks: Sage.
- Yle Uutiset (2008). Uusi Seinäjoki saa entisen vaakunan. 16.12.2008. Saatavissa 10.1.2012: [http://yle.fi/uutiset/uusi\\_seinajoki\\_saa\\_entisen\\_vaakunan/6128832](http://yle.fi/uutiset/uusi_seinajoki_saa_entisen_vaakunan/6128832).



Zimmerbauer, Kaj & Anssi Paasi (2013). When Old and New Regionalism Collide: Deinstitutionalization of Regions and Resistance Identity in Municipality Amalgamations. *Journal of Rural Studies* 30, 31–40.

Zimmerbauer, Kaj & Petri Kahila (2006). Seinäjoki-Peräseinäjoki kuntayhdistymisprosessin seurantatutkimus. Helsingin yliopisto. Ruralia-Instituutti. Julkaisuja 8.

## LIITE 1. Haastattelupyyntö

12.2.2012

Arvoisa vastaanottaja,

Suoritan parhaillaan hallintotieteiden jatko-opintoja Vaasan yliopiston julkisjohtamisen ohjelmassa. Työni ohjaajana toimii professori Esa Hyyryläinen. Olen opintovapaalla omasta työstäni Vaasan kaupungin palveluksesta, jossa viimeksi toimin sosiaali- ja terveysviraston kehittämisyksikön suunnittelijana ja yleishallintopalveluiden esimiestehtävissä.

Lisensiaatintutkimukseni käsittelee kuntaliitosten myötä tapahtuvaa organisaatio- ja johtamiskulttuurin muovautumista. Tutkimusteemaa tarkastellaan kunnan virkamiesjohdon näkökulmasta ja ajallisesti keskitytään enemmän kuntaliitosten jälkeiseen aikaan. Tutkimustani varten teen noin kaksikymmentä Seinäjoen kaupungin johtavan viranhaltijan haastattelua. Haastattelu kestää korkeintaan yhden tunnin ja haastattelukysymyksiin voi halutessa tutustua etukäteen.

Toivon, että Te suostuisitte haastatteluun, sillä se antaisi arvokkaan panoksen tutkimukselleni. Otan teihin yhteyttä lähipäivinä, jotta voimme sopia haastattelu-ajankohdasta.

Ystävällisin terveisin

Marjo Mäki-Krekola  
Hallintotieteiden maisteri  
Vaasan yliopisto  
Filosofinen tiedekunta  
Hallintotieteet  
Puh. 0400-646483  
E-mail: marjo.maki-krekola@student.uwasa.fi

## LIITE 2. Haastattelukysymykset

**HAASTATTELUKYSYMYKSET JOHTAVILLE VIRANHALTIJOILLE****I Vastaajan taustatiedot**

1. Kertoisitteko lyhyesti koulutustaustanne ja työhistoriastanne?
2. Kuvaisitteko nykyisiä työtehtäviänne?
3. Miten tiiviisti olitte mukana kuntaliitoksessa?

**II Kuntaliitoksen valmistelu (Nurmo-Ylistaro-Seinäjoki)**

4. Miten hyvin kunnat tunsivat toisensa ja toistensa toimintatavat entuudestaan?
5. Mikä oli selvitysmiesten Meklin ja Paatelainen loppuraportin merkitys kuntaliitoksen valmistelussa?
6. Miten kuvaisitte kuntaliitoksen valmisteluvaihetta, millainen se omasta näkökulmastanne oli?
7. Millaista muutosprosessia tukevaa koulutusta kunnissa järjestettiin?

**III Kuntaliitoksen jälkeinen aika**

8. Mikä onnistui mielestänne erityisen hyvin kuntien liitoksen läpiviennissä? Miksi?
9. Voitteko kertoa, missä onnistuttiin mahdollisesti huonommin? Miksi?
10. Koettiinko jossain vaiheessa varsinaisia organisaatiokulttuurien yhteen-törmäyksiä tai muuta yllättävää tai ennakoimatonta? Miten nämä tilanteet ratkaistiin?
11. Miten luonnehtisitte uuden Seinäjoen kaupungin toimintamallia? Mistä ominaispiirteistä se koostuu?
12. Missä määrin yhteinen toimintamalli on mielestänne vakiintunut, millaisessa ilmapiirissä toimitaan?
13. Mikä merkitys on henkilöstön viiden vuoden palvelussuhdeturvalla ollut uuden organisaation toiminnassa?
14. Millainen rooli on tiedotusvälineillä ollut kuntaliitosprosessissa?
15. Miten kuntaliitoksen vaikutuksia on arvioitu kaupungin sisäisin keinoin?

**IV Viranhaltijan näkökulma kuntaliitokseen**

16. Mikä liitosprosessissa on ollut haastavinta omasta näkökulmastanne?
17. Millaiset (johtamisen) taidot ovat osoittautuneet keskeisiksi kuntaliitosprosessin aikana?
18. Millaisena olette liitosprosessin aikana kokenut suhteenne
  - luottamushenkilöihin?
  - henkilöstöön?
  - kuntalaisiin?
  - toisiin johtaviin viranhaltijoihin?
19. Miten kaupunkinne strategiset painopisteet konkretisoituvat työssänne?
20. Seinäjoki suhtautuu myönteisesti uusiin kuntaliitoksiin. Mikä on mielestänne keskeisintä mahdolliseen uuteen kuntaliitokseen lähdetessä?

**Kiitokset haastattelusta!**